



1992-2012 : Le service public d'eau potable en mutation

Antoine Brochet, Bernard Pecqueur

► To cite this version:

Antoine Brochet, Bernard Pecqueur. 1992-2012 : Le service public d'eau potable en mutation. 2013. hal-00975542

HAL Id: hal-00975542

<https://hal.science/hal-00975542>

Preprint submitted on 10 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Introduction générale. 1992-2012 : un service public de l'eau potable en mutation.

Antoine Brochetet Bernard Pecqueur, Pacte Territoires

N.B. : Les auteurs souhaitent remercier vivement les membres du comité scientifique et présidents d'ateliers qui ont fait parvenir leurs notes de recherche, réflexions et/ou synthèses d'ateliers. Ces différents documents ont servi d'appui aux auteurs pour la rédaction de l'introduction. Par soucis de compréhension et pour différencier ces notes des publications universitaires, nous avons retenu la présentation suivante : (synthèse auteur). Nos remerciements chaleureux vont tout particulièrement à Emmanuelle Hellier, Sylvain Petitet, Christophe Wittner, GuillemCanneva, Laetitia Guérin-Schneider et Pierre Bauby.

Cet article est une version préalable à l'introduction générale de l'ouvrage « Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires », paru chez l'Harmattan fin 2013. Elle est également plus longue, moins remaniée et aboutie. Pour une vision complète et remaniée ainsi que pour avoir accès à l'ensemble des contributions mentionnées, merci de vous référer directement à l'ouvrage.

Introduction

L'organisation de l'introduction suit le découpage général de l'ouvrage. A ce titre, la problématique générale de chaque chapitre est exposée succinctement en quelques pages, puis une lecture détaillée de chaque article permet d'en dégager les traits essentiels. Au sein de chaque chapitre, les articles ne sont pas nécessairement présentés dans l'ordre de leur publication.

I : Normes juridiques et normes d'action publique

Le premier chapitre se fixe pour objectif de rendre compte d'une part de l'évolution des mécanismes légaux, disciplinaires et d'action publique attachés au service public d'eau potable et d'autre part, des réponses apportées à ces évolutions par les élus responsables des services d'eau potable en termes de valeurs publiques.

Dans ce chapitre, c'est plus largement la place de l'Etat comme « chose publique » et des dispositifs de régulation économique et sociale dans la gestion des services qui est discutée. L'ensemble des contributions tendent à s'accorder sur le constat d'un recul de l'Etat dans ses formes d'action publique habituelles. Ainsi, si les Etats demeurent centraux pour la régulation des marchés, ils délèguent les opérations de gouvernement à différentes organisations semi publiques ou privées. Ce recul de l'Etat peut s'analyser de multiples façons : - poids de l'idéologie néolibérale dans les arènes internationales, - européanisation progressive du service public de l'eau, - montée en puissance des territoires, - nécessité d'une gouvernance multiniveaux pour répondre aux enjeux environnementaux etc. Dans cette évolution constatée par les auteurs, le poids des lobbys qui agissent à différents niveaux¹ semble jouer un rôle

¹ Auprès des institutions internationales, de l'Union Européenne mais aussi auprès des législateurs hexagonaux.

déterminant. En effet, les entreprises de l'eau, et notamment les grandes firmes (Véolia, Suez, SAUR etc.) ont un intérêt certain à ces évolutions. Outre le simple fait de transférer les responsabilités traditionnelles de l'Etat et des institutions publiques à des entreprises privées, il s'agirait pour les opérateurs privés de trouver de nouveaux débouchés dans l'économie verte en proposant des outils et technologies aux collectivités afin de répondre aux nouvelles normes environnementales et de qualité. Pour analyser cette évolution, plusieurs outils conceptuels ont été proposés par les auteurs.

Pour une première série de contributions (Rattu, Renou), les plus critiques, il s'agit de s'intéresser à l'évolution des mécanismes et des moyens aussi bien matériels qu'immatériels mis en place par l'Etat moderne pour conduire à distance le comportement d'une population sur un territoire. Pour ce faire, les auteurs usent du concept de gouvernementalité néo-libérale, emprunté aux analyses développées par Michel Foucault dans la seconde partie des années 1970 sur le biopouvoir, le gouvernement des vivants.

a) L'influence de la gouvernementalité néolibérale dans la conduite des services d'eau

Sylvain Petitet, qui a présidé cet atelier, propose l'acception suivante de la notion :

« Pour Michel Foucault, l'Etat moderne et libéral se caractérise par un grand souci d'économie de moyens et de maximisation des effets dans la gestion de la société. L'Etat moderne et libéral qui apparaît au cours du XVII^{ème} siècle se caractérise par la mise en place d'un certain nombre de mécanismes qui visent à organiser la population pour lui permettre d'en maximiser la productivité. Ces mécanismes de pouvoir s'exercent désormais moins sur les territoires que sur les populations et sont caractérisés par un effort de rationalisation de l'action publique. Michel Foucault identifie trois grands types de mécanismes de pouvoir :

- Les mécanismes légaux : lois, règles, procédures ;
- Les mécanismes disciplinaires : surveillance, contrôle, mise aux normes des corps et des esprits, des façons d'être et de se comporter ;
- Enfin les mécanismes de savoir qui permettent de constituer les savoirs nécessaires à la rationalisation des techniques légales et disciplinaires.

Pour Michel Foucault les nouveaux mécanismes de pouvoir que l'Etat met en place mais qui constituent aussi cet Etat (au concret) fonctionnent moins à l'injonction et à la sanction (techniques coûteuses en énergie) qu'à la discipline intégrée, ce qui permet de diriger à distance le comportement des individus » (synthèse Petitet).

Paola Rattu, en s'intéressant à l'évolution du discours porté par « La gazette de Lausanne » entre 1980 et 2010 (devenu « Le Temps » en 1998) montre bien l'influence continue du discours néolibéral, déjà existant à Lausanne au début des années 1980 sous le prisme de la rationalité et de la responsabilité individuelle et qui tend à se réaffirmer plus fortement depuis la fin des années 2000. C'est également ce qu'observe Yvan Renou en étudiant la mise en place au niveau national des indicateurs de performance des services d'eau, y voyant la « volonté de gouverner « à distance » » et « un appel à la « responsabilisation » des acteurs en réponse à un désengagement de l'Etat ». Paola Rattu va encore plus loin dans son herméneutique du discours, sous tendant que la mise en place de cette rationalité spécifique repose sur la construction d'un discours sur la rareté autour de la nature visant à transférer aux individus directement la protection de l'environnement (qui était auparavant à la charge de l'Etat). Yvan Renou, quant à lui, rappelle que la prépondérance de ce type de gouvernementalité s'explique aussi par « la prégnance des idées du *New Public Management*

(Nouveau Management Public) au sein des instances décisionnaires (nationales et européennes) »².

Les auteurs s'accordent en tout cas sur l'influence de ce type de discours dans la mise en place d'une gouvernance par les résultats, pour laquelle les services sont invités à développer de façon autonome des stratégies pour atteindre des objectifs précis.

b) La faiblesse du cadre juridique et de la régulation des services d'eau

Françoise Astier, ensuite, propose une analyse juridique des contrôles et sanctions à disposition des institutions publiques concernant l'eau potable. Elle note l'existence de « compétences limitées » des collectivités territoriales et la faiblesse des sanctions encourues pour les contrevenants. En ce sens, elle renforce le constat effectué par de nombreux auteurs de la faible régulation institutionnelle de l'eau potable en France. « Malgré un cadre juridique exhaustif (voire complexe) [...] la faiblesse des sanctions ne garantit pas la préservation de l'eau potable ». Au regard de la contribution de Françoise Astier, qui s'attarde peu sur l'évolution historique, la question qui nous semble importante est plutôt celle de la nouveauté de ce faible encadrement de l'Etat. En effet, nos propres enquêtes menées dans l'agglomération grenobloise (Brochet 2013) tendent à montrer que les services d'eau (au moins les plus grands) ont finalement historiquement peu bénéficiés d'encadrement autre que financier de la part de l'Etat. Il semble au contraire que les services ont depuis toujours été laissés seuls face aux grands opérateurs privés, par ailleurs peu demandeurs de contrôles de leurs actions. En ce sens la contribution de l'auteure contraste quelque peu le tableau dressé par Paola Rattu et Yvan Renou. En effet, si retrait de l'Etat il y a, il ne semble pas qu'il s'accompagne pour autant de la mise en place de mécanismes disciplinaires et de contrôle dans une optique de gouvernementalité néolibérale.

c) L'influence de l'Union Européenne dans la promotion d'un modèle libéral et environnemental

Une dernière série de contributions (Bolognesi, Bauby et Similie) s'attache au rôle spécifique de l'Union Européenne dans ce processus de libéralisation. Thomas Bolognesi montre que l'évolution progressive de la réglementation européenne trouve écho dans l'idéologie néolibérale. Pour lui, l'aboutissement de cette évolution repose dans l'adoption de la Directive Cadre Européenne (2000/60/CE) qui « pose les nouveaux principes de gestion de l'eau en Europe » en intégrant les trois piliers du développement durable. L'adoption de la DCE mettrait en lumière la promotion d'une forme de gouvernance spécifique et plus seulement de protection de la ressource et des usages. Cette réglementation reposerait sur deux fondements : - une multiplication des normes techniques assurant la préservation de la ressource et la protection des usages ; - un ensemble de règles favorisant une privatisation et une libéralisation du secteur afin d'accroître l'efficacité de la gouvernance. Pierre Bauby et Mihaela Maria Similie confirment l'évolution environnementale et libérale de la réglementation européenne en insistant sur le poids des lobbys dans ce processus. Ainsi, ils énoncent que « l'apparition de normes de qualité a été encouragée par les grands opérateurs de services ». « [Ces derniers] disposent en effet des compétences pour proposer des solutions

² Suivant ces théories, « les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées ».

aux autorités organisatrices et étendre [...] progressivement leur implantation ». Les auteurs rappellent également que des « ballons d'essai » ont été lancés ces dernières années par la Direction « Marché intérieur » de l'Union Européenne en vue d'une libéralisation progressive du secteur.

A ce stade de l'analyse, plusieurs grandes idées se dégagent : - l'influence du discours néolibéral sur les acteurs et les normes juridiques des services d'eau, - la faible régulation historique des services d'eau par l'Etat, - la faiblesse des mécanismes juridiques de sanction, - le poids des considérations environnementales dans les orientations données aux services. Ce constat permet de mettre en lumière le fait que des phénomènes *a priori* déconnectés qui ont touché récemment le service public d'eau potable (inflation normative, apparition d'indicateurs de performance, apparition d'un discours autour de la rareté de l'eau, promotion des partenariats publics-privés etc.) sont en fait reliés entre eux et trouvent sens au regard de l'influence croissante des théories néolibérales dans les arènes internationales, européennes, nationales et mêmes locales³.

Néanmoins, cette seule analyse de la promotion croissante des mécanismes de marché n'apparaît pas suffisante pour expliquer l'évolution des normes juridiques et d'action publique dans le domaine de l'eau potable. C'est en tout cas ce qu'affirment Paola Rattu, Yvan Renou et Thomas Bolognesi dans les limites de leurs études. Pierre Bauby et Mihaela Maria Similie, quant à eux, défendent une autre position dans leur contribution : bien qu'il existe, le discours sur la libéralisation du secteur de l'eau n'est pas aujourd'hui dominant au sein des arènes européennes. Pour ces auteurs, « cela tient en particulier au fait que dans tous les pays de l'UE, la responsabilité d'organisation de la gestion de l'eau et de l'assainissement relève des communes ou des institutions locales, qu'il y a peu de transport de l'eau à longue distance et donc pas d'enjeux d'interconnexion ou de réalisation d'un « marché intérieur » unifié ». De ce fait, « la plupart des acteurs européens concernés, qu'il s'agisse des Etats, des autorités publiques locales, ainsi que des opérateurs, ne se prononcent pas pour une libéralisation impérative, c'est-à-dire une mise en concurrence systématique et obligatoire ».

Dominant ou pas, le discours néolibéral est en tout cas insuffisant pour expliquer l'évolution générale des normes d'action publique des services d'eau. Trois éléments principaux sont pointés dans les contributions : - il est concurrencé par d'autres types de discours qui prennent place à ses côtés ; - il n'est pas un mais multiple, il prend des formes variées suivant les contextes ; - il trouve ses propres limites par rapport aux caractéristiques spécifiques de ce bien hybride qu'est l'eau potable.

d) L'existence de discours concurrents au « tout libéral »

Paola Rattu met en lumière l'existence d'argumentations morales aux côtés de la promotion d'une gouvernabilité néolibérale dans les années 1990. Ce constat peut être expliqué par la négociation inhérente à la mise en place des normes d'action publique. En effet, il semble que l'adoption de nouvelles normes est avant tout la résultante d'un jeu entre acteurs détenteurs de pouvoir à différentes échelles et dans différentes arènes (assemblée nationale, think tanks, institutions européennes, réseaux spécialisés etc.). Aussi, « différentes forces sociales opèrent derrière les types de rationalités mises en avant » (synthèse Petitot). Pour éclairer ce point, on ne peut que renvoyer le lecteur à la deuxième partie de ce chapitre qui rend compte de l'apparition récente d'un nouveau type de discours concurrent au discours libéral qui s'appuie sur le concept de valeurs publiques.

³ Bien qu'à ce niveau, cette influence soit davantage soumise à controverse...

L'analyse du cadre juridique de l'eau potable en France permet également de nuancer l'influence des théories néolibérales sur la législation. En effet, suite aux scandales à répétition des années 1980-90 qui ont éclaboussé la réputation des grandes firmes, plusieurs lois ont été adoptées pour mieux encadrer les pratiques des délégataires (lois Barnier, Sapin, Mazeaud). Ces lois, qui mettent en place des instruments de contrôles plus formalisés et promeuvent une régulation accrue des services, sont en contradiction avec la promotion d'une gouvernamentalité néolibérale.

Au-delà du cadre national, cette coexistence des discours semble exister également au sein de l'Union Européenne. Comme le rappellent Pierre Bauby et Mihaela Maria Similie, l'Union Européenne a construit, bien que frileusement il faut l'admettre, une place à part pour les services d'intérêt généraux dont fait partie l'eau potable. Les auteurs rappellent l'origine de cette construction, c'est-à-dire l'existence d'un trépied commun aux Etats de l'Union, une « profonde unité » autour de services d'intérêt généraux, « hors marché » qui visent à :

- « - Garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications etc.)

- Construire des solidarités, développer le lien social, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée,

- Répondre aux défaillances du marché et plus largement prendre en compte le long terme, les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental ».

Les auteurs montrent ainsi que l'eupéanisation est un processus à double sens : ce n'est pas uniquement le droit européen (soupçonné d'être d'essence libérale) qui imprègne les droits nationaux, c'est aussi le droit européen qui est imprégné par « les droits et concepts nationaux ».

« En matière de « service public », chaque Etat avait défini et construit dans son histoire longue, son propre mode d'organisation et de régulation des activités de « service public », dans le cadre de la construction de chaque Etat-nation, en relation avec ses traditions, son organisation, ses institutions, sa culture ».

En ce sens, il faut voir dans la construction européenne de « services d'intérêt économique général » et de « services universels », moins une volonté de les libéraliser dans une logique top-down qu'un « métissage complexe de concepts nationaux » dans une logique bottom-up.

La contribution de Pierre Bauby et Mihaela Maria Similie permet alors de retracer l'origine de ces discours qui ne sont pas nécessairement nés en réponse aux limites du discours néolibéral, mais qui ont pu le précéder et continuer de coexister durant toute la période considérée.

e) L'existence de tensions internes au discours néolibéral

Le discours néolibéral est donc concurrencé. Il trouve également des limites dans son application à ce bien hybride qu'est l'eau potable. Comme le rappelle Thomas Bolognesi, dans le discours néolibéral mis en place « il y a une tension évidente entre les objectifs socio-environnementaux et les objectifs économiques nécessaires pour un garantir une gestion soutenable ». De plus, ce discours témoigne d'incohérences externes qui peuvent s'expliquer par le manque de moyens de contrôle attribués à l'Etat pour vérifier l'application d'une législation qui a subi une inflation constante depuis 20 ans. « Les principales sources d'incohérence des systèmes hydriques urbains en Europe se situent à la croisée du design politique et du système régulateur. L'ensemble des différences entre les Etats et la commission européenne témoigne de ces incohérences externes. Représentant environ 20% des contentieux, l'eau figure parmi les domaines les plus en infraction avec le droit de l'environnement européen » (Keller, 2011 cité par Bolognesi).

Enfin, il semble que ces limites et incohérences du discours néolibéral s'expliquent aussi par son incessant « bricolage territorialisé » (Renou) qui le conduit à prendre des formes multiples au moyen d'interprétations variées. C'est ce que note Yvan Renou dans sa contribution : « La faiblesse de « droit sans Etat » de l'Union Européenne lui demande d'inventer des instruments de diffusion de ses orientations, véritables tentatives de gouvernement à distance. Les indicateurs de performance deviennent alors autant de technologies de labellisation du « bon » dans un contexte de fragmentation des pouvoirs (Mansardier, 2011 : p.17). Cependant ; prisonnière de la subsidiarité et de la définition floue de ses prescriptions et dépourvue de moyen d'intervention directe sur les territoires, l'Union Européenne assiste impuissante à l'incessant bricolage territorialisé de ses prescriptions ». C'est donc paradoxalement le manque d'intervention étatique pour appuyer le discours qui conduit les collectivités locales à constamment bricoler l'application des normes d'action publique. C'est d'ailleurs également un point qui est ressorti de nos enquêtes (Brochet 2013) : les élus et gestionnaires des services d'eau se sentent aujourd'hui dépassés par un cadre réglementaire devenu trop foisonnant et trop complexe. La plupart des acteurs souhaiteraient un appui plus fort de l'Etat pour les aider dans cette tâche.

Ces premières contributions ont permis de planter le décor concernant l'évolution des normes générales d'action publique qui évoluent globalement vers un système de régulation des services par objectif plutôt que par obligation de moyens. On observe néanmoins que l'apparition et le développement de ce type de gouvernamentalité n'a pas conduit à une privatisation massive des services d'eau potable en Europe. A ce titre, il faut noter le poids croissant des élus locaux dans la régulation de ce bien local. En effet, l'échelle locale de gestion du service est progressivement réappropriée à mesure que la décentralisation s'accroît, conduisant à une territorialisation progressive des discours et des pratiques attachées à la gestion de l'eau.

f) La (ré)apparition récente d'un discours sur les valeurs publiques

C'est en tout cas ce que nous apprennent les trois contributions suivantes qui montrent la production locale d'un nouveau type de discours sur les valeurs publiques, discours qui n'est pas cette fois véhiculé par la doxa libérale des institutions internationales mais par le triptyque concret des acteurs du service d'eau (élu-gestionnaire-usager).

La contribution de Marie Tsanga Tabi, Dominique Verdon et Loïc Even, appliquée au cas d'étude de la Communauté urbaine de Nantes, permet de dresser un premier état des lieux général de cette problématique de recherche émergente. Puis, les contributions de Jean-Noël Parpillon et de Raymond Avrillier illustrent la manière dont gestionnaires et société civile s'emparent de la question des valeurs à l'échelle de l'agglomération grenobloise.

Comme le rappelle Marie Tsanga Tabi *et al.*, « la période contemporaine de la gestion de l'eau en France semble rendre compte d'un processus de repolitisation de la gouvernance des services publics de l'eau ». Cette question apparaît après une décennie de critiques du modèle technicien, libéral et de gestion déléguée des services d'eau. En effet, le service d'eau potable a été (et est encore) vu comme une « citadelle technique » (Tsanga Tabi 2009), au sein de laquelle les « rationalités techniciennes [...] surimposent leurs logiques au système d'action et surdéterminent les représentations de l'action et de la performance » (*Ibid*). Le recours massif à la délégation de service public en France et le problème d'asymétrie d'informations entre l'autorité organisatrice et la firme délégataire ont également été au centre des critiques. Dans ce contexte, l'action publique locale, longtemps jugée peu préoccupée par l'eau potable, tendrait à s'affirmer autour de la figure de l'élu, responsable du service d'eau. Cette réaffirmation trouverait différents fondements qui dépassent largement la seule problématique

de l'eau. En effet, c'est plus largement les changements d'échelle, d'une échelle communale à une échelle métropolitaine et l'apparition de nouveaux modes de gouvernance pour les grands services urbains (type Société Publique Locale) qui conduiraient à une réappropriation du politique. Cette réappropriation serait dictée par la nécessité pour les élus d'affirmer une vision territoriale, dans un contexte de compétition accrue entre territoires, et ceci afin de mettre en place des stratégies de développement s'appuyant sur l'activation de ressources spécifiques (Gumuchian, Pecqueur 2007). D'un autre côté, ce mécanisme opérerait également en réponse au discours néolibéral. Ainsi, la création et l'affirmation de valeurs publiques attachées au service d'eau servirait de « contrepoids aux mécanismes du marché », la valeur publique permettant de justifier l'intervention publique. En ce sens, l'objectif sous-jacent viserait plus profondément à redonner au politique ses lettres de noblesse en promouvant « savoir-être du politique » et « intégration des communautés citoyennes » par leur participation à la définition des critères normatifs de l'action publique. Enfin, c'est le contexte particulier de l'eau potable qui expliquerait ce phénomène. Dans un contexte de recentrage des préoccupations des services autour des enjeux sociaux et environnementaux, l'objectif serait pour les élus responsables des services de « s'affranchir de la technique pour se focaliser sur ce qui a de l'importance collectivement pour les acteurs d'un point de vue sociétal ». Pour Marie Tsanga Tabiet *al.*, c'est en tout en cas bel et bien un nouveau type de discours qui a émergé depuis quelques années. « Le modèle de gouvernance de l'eau par les valeurs publiques est d'abord une innovation par la force des idées, point de départ et ferment du changement. Y entrer implique un choix de société et un prix à payer : engagement civique, responsabilité sociale, écologique et économique ».

g) L'activation des valeurs publiques lors des processus d'évolution des services d'eau

La contribution de Jean-Noël Parpillon ensuite, permet d'illustrer ce constat en montrant comment la question des valeurs est réactivée à chaque grande étape de la vie d'un service d'eau. A sa création après-guerre, le Sierg, syndicat intercommunal des eaux de la région grenobloise, s'est construit sur un socle de valeurs issues du Conseil National de la Résistance. Ensuite, c'est à chaque grande évolution (adhésion de nouvelles communes, grands investissements etc.) que les valeurs du syndicat ont dû être réactivées afin de faire consensus entre élus sur la marche à mener et les choix à opérer. Néanmoins, loin d'être un bloc monolithique et immuable, les valeurs du Sierg ont progressivement évolué, faisant écho aux préoccupations du syndicat en lien avec la période considérée. Ainsi, « le Sierg a peu à peu élargi ses préoccupations à la nécessité d'une réflexion plus globale sur la ressource en eau dans le cadre d'une concertation réunissant tous les producteurs d'eau, commune ou syndicat ». En ce sens, si un socle de valeurs publiques constitue la pierre angulaire pour comprendre la stratégie politique du Sierg depuis sa création (égalité entre communes, gestion publique de l'eau, qualité de la ressource etc.), d'autres valeurs sont venues progressivement enrichir ce socle initial, notamment celles en lien avec les préoccupations d'un développement durable.

h) Le rôle de la société civile dans l'affirmation des valeurs publiques

La dernière contribution de ce chapitre, celle de Raymond Avrillier, permet de mettre en lumière le rôle spécifique joué par la société civile et les mouvements citoyens dans l'affirmation de valeurs publiques en lien à l'eau potable. En retraçant l'historique de la remunicipalisation du service d'eau grenoblois, l'auteur rend compte d'un processus qui a conduit progressivement les élus à s'approprier les valeurs publiques défendues initialement

par la société civile. Parallèlement, l'auteur montre que la construction progressive d'un discours sur les valeurs publiques par les élus locaux n'a rien de naturelle mais répond avant tout à des stratégies politiques de la part des élus locaux.

Dans un premier temps, Raymond Avrillier décrit l'historique qui a conduit à la remunicipalisation du service des eaux grenoblois. Il rappelle ainsi les ressorts de « l'affaire Carignon » qui a conduit l'ancien maire de Grenoble en prison du fait des pots de vin versés par la Lyonnaise des Eaux pour financer sa campagne électorale. Puis, l'auteur montre comment la remunicipalisation répond à un long processus qui a tout d'abord provoqué l'hostilité des élus. « Le nouveau maire a avec une partie de sa majorité, d'abord proposé au conseil municipal en 1996 de poursuivre le contrat issu du pacte de corruption par un avenant à ce contrat de gestion privée de 1989 qui le poursuivait, en le transformant, avec la société COGESE – Lyonnaise des Eaux, elle-même modifiée en société d'économie mixte toujours avec la Lyonnaise des Eaux ». De même, Raymond Avrillier note qu'après la remunicipalisation, « le maire [a proposé] simultanément une transaction financière de 13 millions d'euros au profit de la Lyonnaise des eaux pour cette fin anticipée de contrat, soit un nouveau coût pour les usagers et les contribuables ». Il semble donc que ce soit avant tout l'acharnement de certains élus et citoyens éclairés⁴ qui ont conduit au changement du mode de gestion et à la remunicipalisation du service d'eau. Dans un second temps, l'auteur décrit comment ce discours a été récupéré progressivement par les élus locaux, dont ceux de la majorité municipale, qui défendent désormais le bien-fondé de la remunicipalisation.

Ces trois contributions, qui s'attachent plus ou moins spécifiquement à la question des valeurs publiques, tendent à corroborer ce que nous disions plus haut. Aujourd'hui, le discours néolibéral fait l'objet de contestations et de négociations, des instances internationales jusqu'aux conseils municipaux. Si ce discours demeure aujourd'hui dominant, appuyé par une horde d'experts et de lobbyistes influents, il est en même temps de plus en plus contesté. Cette contestation est rendue possible grâce à l'apparition d'une expertise citoyenne (qui s'est formée aux problématiques de l'eau potable par la mise en réseaux) et par la réappropriation progressive des valeurs publiques par les élus de l'eau. Néanmoins, il ne faut pas réenchanter trop rapidement le service d'eau. L'expertise et l'engagement militant grenoblois ne sont que très inégalement répandus sur le territoire national. A ce titre, il faut noter la prégnance de la dimension technique du service d'eau potable qui reste majoritairement appréhendé comme tel par les usagers citoyens⁵.

II) Durabilité des services d'eau potable

Le second chapitre de l'ouvrage cherche à mettre en lumière les avancées méthodologiques et les nouvelles pratiques adoptées par les services pour assurer leur durabilité. En effet, il apparaît que le développement durable est devenu un enjeu majeur pour les services et même le principal défi auquel il est confronté si l'on prend comme indicateur le nombre impressionnant de programmes de recherches et de colloques qui y sont ou y ont été consacrés ces dernières années. Du point de vue méthodologique tout d'abord, le mûrissement de ce champ de recherche est indéniable, passé en quelques années d'une phase exploratoire à une phase opérationnelle. Au début des années 2000, la durabilité restait un concept flou mais (déjà) à la mode, faisant l'objet de représentations multiples par les acteurs de l'eau et sans qu'il existe de définition stabilisée et partagée par les acteurs de l'eau. Aujourd'hui, il semble

⁴ Une quinzaine de recours ont été déposés au tribunal concernant le cas grenoblois !

⁵ D'une manière générale, les usagers continuent de considérer le service d'eau comme un objet peu ouvert aux processus démocratiques.

que le concept se soit stabilisé et l'heure est aux développements complémentaires et aux critiques.

Pour comprendre le mûrissement de ce champ de recherche et son transfert dans le champ de l'action publique, il est nécessaire de revenir sur l'historique de la création des indicateurs de performance. En effet, les indicateurs de performance sont aujourd'hui les principaux outils d'évaluation de la durabilité par les acteurs de l'eau.

a) Retour sur la création des indicateurs de performance

A la fin des années 1990, la question centrale était avant tout celle de la performance des services. Ceci s'expliquait alors par un contexte de défiance envers les opérateurs privés, alimenté par les scandales à répétition qui ont touché à cette période plusieurs services d'eau (Grenoble, Saint-Etienne etc.). Le contexte était aussi marqué par un déficit chronique d'information concernant la gestion des services, le manque de transparence empêchant élus et usagers de disposer d'outils leur permettant d'évaluer les performances de leurs services. A la fin des années 1990, dans ce contexte de « crise » du service d'eau, nombre d'institutions publiques (IFEN, DDAF), d'associations et de groupes privés (IWA, AFNOR, IGD etc.), de laboratoires de recherche (ENGREF) et de réseaux d'acteurs (FNCCR, FP2E etc.) se sont emparés de la problématique dans l'objectif de proposer de nouveaux outils de régulation pour l'eau potable. Le choix d'une méthode d'évaluation de la performance par indicateurs s'est progressivement imposé. Il s'agissait avant tout de répondre aux insuffisances de la loi et des contrats comme outils de gouvernance des services d'eau. L'objectif était également de promouvoir une gouvernance par l'information, stimulant la concurrence entre services par comparaison (*yardstick competition*). Ce choix, d'essence libérale, s'est fait au détriment de la mise en place d'une instance nationale de régulation, option qui avait également été discutée. Si le consensus sur la méthode est rapidement apparu, plusieurs groupes de travail ont progressivement construit leurs propres indicateurs, conduisant à la multiplication progressive de leur nombre (Canneva et Guérin-Schneider 2011) et à leur inopérabilité.

C'est finalement avec l'arrêté du 2 mai 2007, énonçant une liste d'indicateurs de performance obligatoires (les services doivent les calculer chaque année) que le débat s'est apaisé. Par ce décret, les différents acteurs se sont accordés sur une représentation partagée qui a été figée au niveau national. Le choix a été fait de retenir des indicateurs permettant à la fois d'évaluer la performance des services et d'informer les usagers. Pourtant, c'est sur un tout autre fondement que le décret a été adopté. En effet, les indicateurs de performance ont été présentés lors de la parution du décret comme des outils permettant d'évaluer « l'inscription des services dans une stratégie de développement durable ». La thématique de la durabilité n'avait pourtant pas ou peu été argumentée lors de la phase de construction des indicateurs. Ce détournement de l'objectif initial peut s'expliquer de diverses manières. Guillem Canneva et Laetitia Guérin-Schneider (2011) ont avancé deux pistes d'explication pour rendre compte de cette « justification a posteriori de la démarche » : - le fait que le développement durable est « devenu entre-temps un paradigme incontournable » répondant à un « engouement », - le fait que le développement durable ait pu être utilisé comme stratégie politique visant à confirmer « la continuité d'action de la direction de l'Eau du ministère de l'Écologie et du Développement durable » et lui permettant de justifier « l'abandon d'une politique de régulation plus forte du secteur ». Nous proposons en complément, une troisième piste d'explication : - le développement durable, concept flou et labile se prête bien à ce type de justification (Brochet 2013). Son caractère malléable lui permet de justifier de stratégies *a posteriori*. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la fertilité du débat actuel sur la notion. L'adoption de la méthode des indicateurs de performance comme méthode « officielle »

d'évaluation de la durabilité des services d'eau éveille le débat en ce que chaque acteur, chercheur ou praticien, défend sa propre vision du développement durable.

Aujourd'hui, si l'heure est à l'appropriation de la méthode des indicateurs par les gestionnaires de services⁶, elle est à la critique et à la proposition d'outils plus robustes par les scientifiques.

C'est le sens de la contribution générale de Julien Souriau et des contributions spécifiques d'AmirNafiet *al.* (durabilité économique), et de Sandrine Vaucelle et Julien Batisse (durabilité sociale).

b) L'intégration de la dimension historique dans les études sur la durabilité

La contribution de Julien Souriau est représentative du développement des recherches qui visent à dépasser la question du choix des indicateurs pour s'intéresser à leur pertinence. L'auteur propose de comparer l'approche par indicateurs aux différentes approches scientifiques existantes pour évaluer la durabilité. Selon lui, « il n'a jamais été démontré que mesurer et améliorer une poignée d'indicateurs ou que se comparer aux autres suffise pour qu'un service d'eau soit durable ». Dans un premier temps, il passe en revue les différentes méthodes d'évaluation de la durabilité en appuyant leurs faiblesses (approches relativistes, idéalistes, théoriques, comparatives etc.). Dans une seconde partie, Julien Souriau propose une approche novatrice en ce qu'elle doit permettre de répondre à la critique principale qu'il adresse aux méthodes d'évaluation de la durabilité des services d'eau : le fait qu'elles soient faiblement « situées », qu'elles définissent de manière « *ex ante* et sans vérification » ce qu'est la durabilité. L'auteur expose au contraire une méthode qui réintègre l'histoire dans une perspective dynamique. L'idée générale est de « ne plus étudier la durabilité en l'état actuel du service public d'eau, mais de son développement, ce qui relève d'une temporalité plus large intégrant à la fois l'état et l'évolution du service d'eau ». Pour ce faire, l'auteur propose de s'attarder sur « plusieurs variables clefs », par exemple : le volume de ressource d'eau disponible, le coût total de fourniture du service, etc. Pour lui, « l'analyse de la simple évolution de ces variables sur le temps long permet une première évaluation de la durabilité, qui s'avère plus robuste que la plupart des méthodes d'évaluation listées précédemment ». Enfin, dans un troisième temps, il balise sa méthode pour la rendre exploitable et pointe plusieurs risques de mauvaise compréhension de son propos.

L'intérêt majeur de la contribution de Julien Souriau est de montrer que l'évaluation du développement durable ne peut pas répondre à une définition unique. C'est d'avantage « un ensemble d'aspects et d'enjeux complémentaires à évaluer pour comprendre dans quelle mesure le service d'eau étudié est capable de durer ». Aussi, sa contribution est une interpellation faite aux élus et gestionnaires des services d'eau sur leurs capacités à construire des stratégies de développement durable spécifiques.

Le colloque a également permis d'éclairer l'avancée de recherches plus spécifiques, théoriques et empiriques, concernant chacun des trois piliers du développement durable.

c) Le développement des méthodes d'évaluation économique et les défis posés par la durabilité économique des services d'eau

⁶ Il faut à ce titre noter les difficultés que rencontrent les services les plus petits qui ne disposent souvent, ni du temps ni des compétences pour calculer ces indicateurs.

Du côté de la durabilité économique, la contribution d'Amir Nafi *et al.* propose une évaluation économique du système d'assainissement pour garantir un coût acceptable. Le papier prend la forme d'une proposition de méthode d'évaluation économique permettant de décrire la formation du coût direct d'un service d'assainissement. La méthodologie proposée est ensuite appliquée au cas de l'agglomération mulhousienne. Comme le rappellent les auteurs, « la méthodologie développée propose un outil de description du système de gestion des eaux qui s'inspire des méthodes de cartographie des processus en superposant deux analyses complémentaires : une analyse des flux physiques et une analyse des flux économique ».

Le premier intérêt de la contribution réside à notre avis dans l'ambition de la méthode proposée. En effet, si depuis l'adoption de la loi sur l'eau de 1992 et surtout de la Directive Cadre Européenne (2000/60/CE), les services d'eau potable doivent tendre au recouvrement des coûts complets (*full cost recovery*) c'est-à-dire intégrer l'ensemble des coûts actuels et futurs pour gérer le service en respectant le principe de « l'eau paie l'eau », la plupart des méthodes se limitent à proposer l'intégration des coûts techniques de long terme (renouvellement du patrimoine arrivé en fin de vie) et certains coûts de fonctionnement non pris en compte (les coûts de secrétariat, de comptabilité ou encore d'encadrement des délégataires qui demeurent souvent sur le budget général de la collectivité et non sur le budget eau). En un mot, ces méthodes se limitent au pilier économique du développement durable. L'approche proposée par Amir Nafi *et al.* se propose d'aller plus loin en intégrant également une multitude de fonctions rattachées aux piliers sociaux et environnementaux du développement durable (« optimiser la gestion de la ressource », « garantir l'équité sociale », « respecter le milieu naturel et ses usages », « protéger contre les inondations » etc.). Ainsi, c'est un premier pas vers la conciliation des enjeux du développement durable, ce qui est déjà en soit innovant.

Le second intérêt principal du papier réside à notre avis dans la spécificité de l'approche en termes de flux qui permet de caractériser précisément les coûts du service: « La première étape de la méthode identifie trois types de flux : i) le flux principal qui décrit la fonction du système étudié, ii) les flux physiques qui correspondent à des flux réels de matières, d'énergie et de ressources consommées pour assurer l'exploitation, le fonctionnement, le renouvellement et l'extension du système étudié et iii) des flux d'informations et de données économiques et financières; qui évaluent le coût direct des flux des ressources consommées ». La question de l'identification des coûts spécifiques par compétence ou par fonction fait en effet l'objet d'une demande d'information croissante par l'ensemble des acteurs des services d'eau. Cette demande s'explique par la spécificité des règles de la comptabilité publique⁷ qui se limitent à une présentation des résultats de l'exercice suivant une présentation des charges « par nature » et non pas « destination » (comme c'est le cas dans la comptabilité analytique privée). Or, cette présentation budgétaire ne permet pas une analyse fine des coûts par fonctions du service en qu'elle rend difficile de déterminer quelle part d'une charge peut être attribuée à tel produit ou telle activité.

En outre, le prix de l'eau demeure pour l'élu et l'utilisateur, un élément déterminant de l'évaluation de la qualité du service rendu (avec la qualité de l'eau distribuée). Or, si des méthodes de plus en plus sophistiquées permettent d'identifier certains facteurs impactant sur le prix de l'eau⁸; il est à noter que peu d'entre elles s'attachent à spécifier le prix en fonction du type de service rendu. Mieux caractériser « l'influence de chaque activité dans le coût du

⁷ En France, les services d'eau et d'assainissement sont soumis depuis 1992 à une comptabilité spécifique, la comptabilité M49.

⁸ La majorité des recherches s'accordent sur l'influence déterminante des facteurs suivants sur le prix de l'eau : type de ressource, déclivité du réseau, localisation de la ressource.

service » permet ainsi de mieux comprendre des mécanismes de formation des coûts, et grâce à la comparaison, d'optimiser la gestion des services.

En ce sens, cette méthode peut être vue comme complémentaire aux indicateurs de performance. Dans sa version définitive, elle devrait également permettre de répondre aux défis posés par le renouvellement du patrimoine qui est le principal enjeu identifié concernant la durabilité économique des services d'eau. En effet, le constat de la mauvaise connaissance patrimoniale et de la méconnaissance des règles de gestion financière de long terme⁹ par les services fait craindre par beaucoup que la durabilité économique des services d'eau ne soit pas assurée. Pourtant, le principal défi à relever pour les générations futures concerne le renouvellement des installations (canalisations, réservoirs, branchements etc.) qui vont arriver progressivement en fin de vie. En effet, si le patrimoine eau potable avait été fortement subventionné par l'Etat lors de sa constitution après-guerre, l'effort de renouvellement devra certainement être assumé entièrement par les autorités organisatrices dans le nouveau contexte de crise des finances publiques et de décentralisation. Or, dans le cadre d'un monopole local caractérisé par des coûts fixes importants, le coût des infrastructures à renouveler joue un rôle déterminant par rapport au prix¹⁰. Ceci pourrait conduire à des augmentations substantielles des prix de l'eau. Le législateur, en réponse à cette crainte, a rendu obligatoire la pratique de l'amortissement. Si sa pratique est aujourd'hui quasi généralisée, les auteurs s'accordent à dire qu'elle ne permet pas de dégager à elle seule les fonds suffisants pour assurer le renouvellement du patrimoine eau potable (Wittner 2009). En réponse, l'heure est aujourd'hui au développement de modèles théoriques visant à modéliser l'impact du renouvellement sur le prix des services. On peut souhaiter également le développement de recherches empiriques systématiques sur les pratiques financières des services afin de compléter l'analyse de leur durabilité économique.

d) La mise en place progressive de stratégies environnementales durables

La question de la durabilité environnementale, ensuite, est abordée par Natacha Seigneuret à travers l'exemple new-yorkais. Cette contribution, axée sur l'évolution des pratiques et non pas sur la proposition d'un modèle théorique, montre comment les doctrines environnementales formulées depuis quelques décennies par les scientifiques (croisement des savoirs scientifiques et locaux, concertation des acteurs à l'échelle des bassins versants, promotion d'usages économes etc.) commencent à faire l'objet d'appropriation par les acteurs locaux¹¹. De grands services d'eau conduisent désormais sur une base volontariste des politiques ambitieuses, transversales et multiniveaux qui peuvent s'analyser comme de véritables stratégies de développement territorial durable.

La contribution se compose en deux parties principales : - une partie historique, qui met l'accent sur l'évolution diachronique des discours en montrant leur influence sur la durabilité potentielle du service d'eau new yorkais ; - une partie synchronique, qui détaille la mise en place récente de pratiques environnementales ambitieuses par les acteurs du service d'eau. Dans un premier temps, Natacha Seigneuret montre l'influence des idées hygiénistes dans le développement des réseaux d'eau et d'assainissement à la fin du 19^{ème} siècle. A cette époque, « l'arrivée de grandes quantités d'eau dans la ville est comprise par les urbanistes comme le

⁹ Par exemple, le mécanisme d'autofinancement complémentaire de la section d'investissement (ACSI), autorisé pour certains services, demeure largement méconnu.

¹⁰ Ce risque est renforcé dans le contexte actuel de baisse continue des consommations d'eau dans les métropoles européennes.

¹¹ A ce titre, il semble que le discours sur la durabilité environnementale soit mieux reçu et compris par les acteurs que ceux sur la durabilité économique et sociale des services.

moyen d'en évacuer toutes les pollutions sanitaires et sociales ». L'apparition d'un discours hygiéniste va conduire à la perte progressive de la notion de cycle de l'eau par les acteurs locaux qui vont se retrouver progressivement déconnectés de leur lien à la ressource (réseaux enterrés, construction de stations de pompage et d'usines de traitements à l'extérieur de la ville etc.). Dans un second temps, l'auteure détaille comment à la fin du 20^{ème} et au début du 21^{ème} siècle, le lien service-ressource va être retrouvé dans une logique de développement durable et grâce à la notion d'habitabilité. « L'habitabilité devient durable avec l'apparition de nouveaux enjeux en termes d'accès à un environnement urbain de qualité et la recherche d'un fonctionnement éco-systémique viable et vivable, c'est à dire une gestion intégrée des ressources vivantes permettant de respecter les interactions des écosystèmes dont l'être humain dépend ».

Natacha Seigneuret explique ensuite comment ces nouveaux enjeux sont progressivement repris et appropriés. Elle expose les principales actions menées par les acteurs publics et privés new-yorkais pour la modification des usages : - lancement d'un plan de conservation du bassin versant pour échapper à l'obligation coûteuse de filtrer l'eau potable, - mise en place d'un programme de formation et d'accompagnement des agriculteurs et des forestiers, - « mise en place de droits de servitude de conservation pour que les exploitants agricoles et forestiers s'engagent à long terme sur le développement durable de leurs activités par la conservation de leurs activités et le refus d'un développement commercial et résidentiel sur leurs terres » etc. Elle insiste également sur l'évolution des pratiques habitantes et la reprise de contact de ces derniers avec la nature qui entoure la ville. « Les habitants ont [...] investi les surfaces hors sol pour réaliser de nombreux jardins en hauteur avec la végétalisation des toitures ».

Enfin, l'auteure propose un bilan critique des actions menées. Elle y voit, « bien évidemment un affichage politique et économique des acteurs publics et privés new-yorkais qui cherchent à classer leur ville parmi les métropoles les plus vertes de la planète » ; mais aussi, « [...] un système urbain cohérent, supportable pour les écosystèmes, économe en ressources naturelles, privilégiant une bonne qualité de vie et autorisant une croissance économique riche en emplois ».

Cette contribution montre bien l'insuffisance des méthodes d'évaluation du développement durable par indicateurs. Pour l'auteure, le développement durable c'est avant tout une stratégie territoriale spécifique. Cette contribution permet également de mettre en lumière comment la réappropriation du lien service-ressource est devenue un des principaux enjeux posés aux services d'eau depuis le début des années 2000, encouragé par l'évolution de la réglementation européenne. Un des signes les plus probants de ce lien réactivé est la multiplication des plans de sécurisation de la ressource à l'échelle des grandes agglomérations françaises. La qualité de l'eau, désormais vue comme un milieu à protéger, est depuis cette dernière décennie un leitmotiv important pour les services d'eau.

e) La montée en puissance de la durabilité sociale

Du point de vue social enfin, le colloque de Grenoble a confirmé la montée en puissance des recherches sur ce troisième pilier, longtemps considéré comme étant le parent pauvre de la durabilité (sans mauvais jeu de mot). Il semble en effet que la préoccupation sociale soit désormais croissante pour les chercheurs, mais aussi pour les gestionnaires (Paris, Lille, Niort, Dunkerque etc.), les députés (loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 dite « loi Brottes » portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau) et opérateurs privés (mise en place de tarifications sociales par la Lyonnaise des Eaux à Dunkerque et Libourne). En ce sens, la manifestation a permis de rendre compte de l'existence de nombreux débats qui ne sont pas encore stabilisés. Il en va ainsi de la question de la tarification sociale qui suscite, dans le

sillon de la loi Brottes, l'intérêt des élus et gestionnaires des services d'eau. Cette question est actuellement toujours en proie à d'houleuses controverses dans le monde de la recherche entre partisans et détracteurs de ce type de tarification.

Le colloque a également permis de montrer que les recherches se concentrent principalement sur l'aspect théorique et méthodologique de la durabilité sociale, essayant de définir des typologies et des catégories spécifiques propres à apporter des solutions pertinentes.

Dans un premier temps, nous présenterons la contribution de Sandrine Vaucelle et de Julien Batisse (qui permet de faire un état des lieux général de la question), puis nous nous attarderons sur trois papiers qui permettent d'apporter des visions complémentaires sur cette question. Ainsi seront abordés successivement la vision des élus (Anne Le Strat) et des associations (Anita Villers) de la question sociale. Enfin, la contribution de Cédric Prevedello permettra d'enrichir le débat en s'appuyant sur le cas spécifique de la Wallonie.

f) Les cadres d'analyse de la durabilité sociale

La contribution de Sandrine Vaucelle et de Julien Batisse a pour ambition de dépasser les recherches exploratoires se basant sur le concept de « water poverty » en posant les jalons d'une méthode d'analyse de la durabilité sociale fondée sur le concept de « précarité hydrique ». L'indicateur retenu pour cette démonstration est celui des impayés. Le papier propose, dans le cadre d'une thèse CIFRE avec la Lyonnaise des Eaux, une réflexion méthodologique appliquée au cas de la Communauté Urbaine de Bordeaux.

Dans un premier temps, les auteurs rappellent les raisons de l'émergence de cette problématique dans le débat scientifique en écho à l'intérêt grandissant du législateur pour garantir l'accès de tous à l'eau potable. Ils rappellent aussi l'émergence de nouvelles formes de précarité qui dessinent « un continuum de précarité » pouvant amener certains usagers à « l'exclusion complète de l'accès à l'eau dans le logement, contribuant ainsi à leur relégation possible dans le champ de la grande pauvreté ».

Puis, ils décrivent les deux grandes entrées qui ont été jusqu'ici privilégiées pour définir la précarité hydrique :

- l'approche théorique et quantitative, qui est utilisée depuis une dizaine d'années par les économistes. Cette approche a notamment conduit à l'adoption de la convention suivant laquelle une facture d'eau et d'assainissement ne doit pas représenter plus de 3 % du budget total d'un ménage français (seuil repris par l'OCDE) ;
- l'approche gestionnaire, dont le taux d'impayés constitue un indicateur de performance obligatoire. Cette approche permet d'analyser la bonne gestion financière des services (efficacité du recouvrement) mais ne rend pas compte de la vulnérabilité des usagers. Comme le rappelle Emmanuelle Hellier, « le défi pour les gestionnaires et les chercheurs est de déterminer « qui est derrière la facture », socialement (type de ménage) et spatialement (quartier, îlot) » (synthèse Hellier), ce que l'indicateur s'avère incapable de faire.

Les auteurs élaborent ensuite une grille de lecture de la précarité hydrique. Ils proposent de déconstruire la notion d'impayé afin « d'embrasser la complexité de son contenu social ». L'objectif est de comprendre « comment l'impayé peut révéler la précarité dans le domaine de l'eau ».

Dans un troisième temps, Sandrine Vaucelle et Julien Batisse proposent une catégorisation des types d'impayés et des formes de vulnérabilité hydrique qui en découlent. La typologie de l'impayé est présentée suivant une grille classique, « de l'amiable au contentieux », « en fonction de la créance et de son recouvrement », donc « liée à la chronologie de l'impayé » (synthèse Hellier).

Trois formes de précarité spécifiques sont identifiées : 1) les cas d'impayés bénéficiant d'une aide du Fonds de Solidarité Logement, 2) les cas d'impayés avec coupure d'eau, 3) les cas de surendettement, d'irrécouvrabilité ou d'impayés de plus de 6 mois.

Dans le premier cas, la vulnérabilité est principalement conjoncturelle et peut être traitée grâce à des dispositifs de « solidarité eau ». Les auteurs ont retenu pour cette première catégorie, les « situations d'impayé amiable pour lesquels les usagers ont bénéficié dans l'année, d'une aide départementale issue du Fonds Solidarité Logement (FSL – volet eau) pour le recouvrement de leurs factures d'eau ». Emmanuelle Hellier parle dans ce cas de « précarité « institutionnalisée » intégrée au service » (synthèse Hellier).

Dans le second cas, l'indicateur coupure d'eau permet de rendre compte d'une vulnérabilité plus importante des ménages « autour de l'interface inclusion/exclusion » (synthèse Hellier). « Les situations de coupure d'eau rendent compte des situations de vulnérabilité de ceux qui, non seulement, ne peuvent bénéficier d'aides publiques pour payer leur facture (hors critères d'allocation, peur de la stigmatisation, méconnaissance ou impossibilité de recourir aux aides), mais aussi connaissent une fermeture de leur approvisionnement en eau pendant au moins 24 heures ». Il s'agit de ménages en « profonde difficulté de paiement » qui « restent parfois plusieurs semaines sans eau, ce qui laisse à penser les difficultés dans lesquelles ils peuvent vivre, contraints de faire des arbitrages dans leurs choix de consommation ».

Enfin, la troisième catégorie présente le cas de « vulnérabilité structurelle ou chronique pouvant amener, à terme, à l'exclusion de l'utilisateur du service public d'eau ». « Ces usagers en situation de vulnérabilité chronique peuvent parfois basculer dans le surendettement, cumulant alors des formes de pauvreté dans le domaine de l'eau, de l'énergie et du logement ». En effet, dans ce cas bien souvent « la deuxième facture après 6 mois d'impayés ajoute à la créance et à la difficulté à payer » (synthèse Hellier). « Identifiés par la Banque de France par le biais des Commissions de surendettement (Loi Neirtz 1989, puis loi Borloo 2004), ces usagers sont obligés de s'acquitter de leurs créances [...] dans différentes modalités : échelonnement de paiement, saisie sur biens ou sur revenus ».

La contribution de Sandrine Vaucelle et Julien Batisse, en proposant cette grille de lecture de la précarité hydrique, permet de dépasser les outils statistiques et conventions couramment utilisées pour l'appréhension des problématiques sociales dans le domaine de l'eau potable. L'ambition est alors de « mieux cerner les différentes situations sociales concrètes, telles qu'elles se présentent dans le territoire urbain ». En effet, pour pouvoir apporter des réponses concrètes, il semble plus utile de comprendre que de quantifier. C'est pourquoi, il semble nécessaire de dépasser *in fine* l'étude par impayé (qui comporte de nombreuses limites, les impayés n'étant pas tous liés à des problèmes financiers) en se rapprochant directement des usagers en difficulté.

g) Les nouvelles préoccupations sociales des services d'eau métropolitains

La contribution d'Anne Le Strat, ensuite, met en exergue le surgissement de la question sociale à l'échelle du service d'eau parisien. Le papier propose un retour d'expérience des actions mises en place depuis 2010 par Eau de Paris en matière d'exigences sociales et de gouvernance démocratique.

La présidente d'Eau de Paris énonce tout d'abord le contexte actuel de consécration d'un droit à l'eau potable et à l'assainissement (- résolution de l'ONU du 28 juillet 2010 reconnaissant le droit à l'eau comme un droit humain, - adoption de la loi sur l'eau de 2006 dite LEMA proclamant « le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »).

Dans un second temps, la présidente d'Eau de Paris présente l'ensemble des actions menées « en direction des populations défavorisées et des personnes sans domicile fixe ». En ce sens,

ce papier rend compte des enjeux sociaux jugés comme étant prioritaires par les élus responsables des services d'eau.

Une première série de mesures mise en place est très générale et poursuit des objectifs plus larges que la seule dimension sociale. Il s'agit de mesures « citoyennes » à forte connotation politique. Ainsi en est-il de la volonté d'Eau de Paris de réguler et de baisser le prix de l'eau à la suite du retour en régie, de la création d'un observatoire parisien de l'eau qui « permet à tout citoyen de s'informer et de contribuer au débat », ou encore de la mise en place d'un contrat d'objectifs que doit respecter le service.

Une deuxième série de mesures met en lumière l'appropriation par les services d'eau des outils juridiques permis par la loi. On peut ainsi noter : - la mise en place d'une aide préventive adossée aux aides aux logements versées par la municipalité, - la contribution d'Eau de Paris au Fonds de Solidarité pour le Logement, ou encore - la création en 2012, d'une aide « FSL eau » pour les abonnés individuels « ayant saisi la possibilité offerte par la loi SRU d'individualiser leur contrat de fourniture d'eau ».

Enfin, un troisième groupe avance des mesures plus volontaristes et spécifiques qui visent à promouvoir une politique sociale innovante en matière d'eau potable. On peut ainsi noter : - la volonté d'Eau de Paris de multiplier le nombre de fontaines et de toilettes dans la ville, - la distribution de jerricans, de gobelets, de gourdes et de cartes de localisation des fontaines aux acteurs sociaux qui sont en contact avec les populations les plus précarisées et marginalisées, - l'absence de coupure d'eau dans les squats habités¹² et enfin, - l'installation de kits économiseurs d'eau dans les logements des ménages en difficulté.

Le papier rend ainsi compte de l'apparition de préoccupations sociales qui font l'objet d'une attention accrue de la part des élus, responsables des services d'eau. Cette apparition est légitimée sur la base d'un ensemble de valeurs publiques et vise, outre de répondre aux problèmes de précarité, à promouvoir une image sociale des services garante d'une stratégie de développement en accord avec les préceptes du développement durable.

h) La nécessité de partenariats services d'eau – société civile pour la compréhension des problématiques de vulnérabilité

Anita Villers, ensuite, propose de rendre compte de l'action des collectifs et associations locales sur le versant social de l'accès à l'eau. L'auteure, au moyen d'un retour d'expérience, revient sur les actions mises en place par le collectif Eau Equitable de Lille, porté par l'Association Environnement Développement Alternatif. Elle montre comment les associations mettent en place différents moyens d'actions pour répondre aux enjeux d'accès de tous au service d'eau. Dans un premier temps, le papier s'attarde sur l'intérêt d'un travail en réseau entre associations pour stimuler la production d'un langage commun entre acteurs¹³. Ensuite, l'auteure expose les compétences spécifiques dont disposent les acteurs de la société civile pour transmettre et véhiculer l'information auprès des personnes vulnérables et faire remonter l'information aux acteurs publics. Dans un premier temps Anita Villers explique pourquoi les journées d'études mises en place par l'association rencontrent un grand succès :

¹² « Une convention permet d'accorder aux squatteurs, à titre exceptionnel et pour une durée limitée – jusqu'à ce qu'une décision de justice prononçant l'expulsion soit prise –, une alimentation en eau, sous réserve qu'il ne puisse en résulter aucun inconvénient pour la distribution de l'eau ni aucune dégradation pour l'immeuble ».

¹³ A ce titre, l'association a noué des partenariats avec une association « ayant une démarche d'animation d'ateliers permettant une appropriation de gestes simples » et avec une autre spécialisée dans la prise de parole des plus démunis.

les acteurs concernés s'y sentent à l'aise¹⁴. Dans un second temps, elle relate la production d'un discours militant par l'association qui permet de promouvoir des idées auprès des acteurs publics¹⁵ grâce à la participation de l'association dans des réseaux institutionnels (Agenda 21 lillois, ateliers organisés par la Communauté urbaine etc.).

Cette contribution a pour principal intérêt de rendre compte de l'apparition d'associations spécialisées qui mettent en avant une expertise citoyenne face à la gestion technico-économique des grands services d'eau. Il montre comment l'implication accrue de la société civile (« la mobilisation ») peut être vue comme une solution face au constat souvent étayé d'une participation des usagers « particulièrement limitée dans le domaine de la gestion urbaine de l'eau » (Hellier 2007).

i) Les enjeux sociaux futurs

Enfin, la contribution de Cédric Prevedello propose un éclairage européen sur la problématique de la durabilité sociale en prenant l'exemple de la Wallonie. L'auteur propose tout d'abord un retour historique sur l'évolution des échelles de gestion de l'eau en Belgique. Dans un second temps, il contextualise l'apparition de la problématique de l'accès social à l'eau en insistant sur le rôle de l'augmentation des prix dans ce processus. « La dernière période [1999-aujourd'hui] a été extrêmement importante pour ce qui concerne la dimension sociale de la gestion de l'eau par un effet qui n'est pas propre à la Wallonie, à savoir l'augmentation des prix. Le prix de l'eau pour une facture de 100 mètres cubes par an est passé de 250 € en 2005 à 425 € en 2012, soit une augmentation de 70% en 7 ans ». « Par ailleurs, l'augmentation du nombre de consommateurs en difficulté de paiement suit de près celle du prix de l'eau. Ce dernier ayant augmenté de 50% entre 2006 et 2011 alors que sur la même période, le nombre de consommateurs en difficulté de paiement a crû de 65% ».

Suite à cet état des lieux, l'auteur expose la politique wallonne en matière d'eau potable. Il note que la dimension sociale est une de ses priorités. « Ainsi, dès 2004, l'accès social à l'eau est un des trois objectifs avoués lors de la définition de la structure tarifaire unique ».

Il s'interroge ensuite sur la pertinence de l'apparition de ce débat alors que le service public poursuit par essence et depuis toujours une politique sociale.

Dans un premier temps, Cédric Prevedello constate que le système de tarification tel qu'il existe aujourd'hui répond déjà à des aspirations sociales. En effet aujourd'hui, les usagers les plus aisés (ménages aisés et industries) « participent plus à la couverture des coûts du service que les usagers les moins aisés ». « Un ménage dont la personne de référence dispose d'un diplôme universitaire consomme en moyenne 90 m³ alors qu'un ménage dont la personne de référence dispose d'un diplôme de faible niveau consomme en moyenne 60 m³ ». C'est un premier signe de l'aspect redistributif de la tarification de l'eau.

Ensuite, il note qu'il existe en Wallonie une certaine solidarité territoriale. « [...] la législation impose qu'un et un seul prix soit applicable pour un même distributeur au sein d'un même sous-bassin hydrographique ».

Dans un second temps, l'auteur remarque l'insuffisance de ces deux mécanismes pour garantir l'accès social à l'eau. C'est pourquoi selon lui, un instrument curatif et redistributif a été mis en place qui permet de répondre aux problématiques actuelles de durabilité sociale des services d'eau : le fonds social de l'eau. « [Ce fonds] consiste à aider les ménages en difficulté de paiement sur la base d'un fonds alimenté par une redevance établie sur la consommation d'eau. Ainsi, 1,25 centime d'euro est prélevé sur chaque m³ d'eau consommé ».

¹⁴ Le langage utilisé est simple et compréhensible de tous, les échanges sont organisés par thèmes etc.

¹⁵ Telles que : bannir la part fixe, œuvrer pour la gestion publique de l'eau etc.

Enfin, dans une visée prospective, l'auteur identifie les enjeux sociaux futurs qui pourraient se poser aux services d'eau. Selon Cédric Prevedello, un certain nombre de menaces pourraient conduire à l'apparition de nouvelles problématiques sociales. « La principale menace est la réponse comportementale des usagers vis-à-vis d'une tarification qui se veut incitative, notamment par l'usage de ressources alternatives en eau. Cela est lié au fait que la tarification poursuit deux objectifs qui sont contradictoires. En effet, l'équilibre entre redistribution et incitation à l'usage rationnel est fragile. Le risque bien présent en Wallonie est que les ménages les plus aisés mettent en place des systèmes pour économiser l'eau du fait de son prix élevé alors que les ménages les moins aisés ne soient pas en mesure de faire de même. Sous une telle hypothèse, une inversion de la courbe liant la consommation et le niveau socio-économique des ménages est à redouter. Dans un tel cas, les services publics d'eau et d'assainissement seront alors financés davantage par les ménages à faibles revenus. C'est également vrai pour les entreprises industrielles. [...] elles disposent de plus de moyens techniques et financiers pour substituer de l'eau distribuée par réseau par des prélèvements privés dans les ressources. La menace est d'autant plus importante que 6% des plus gros consommateurs consomment 40% du volume total. Sous un régime de Coût-Vérité, le niveau du prix de l'eau est en effet déterminé par la présence et le niveau de contribution des gros consommateurs ». Il convient néanmoins de nuancer cette crainte en renvoyant à la contribution de Pierre-Jacques Hamel qui s'attarde sur l'épineuse question de l'individualisation des compteurs et l'impact de cette mesure sur la consommation des ménages. Ce dernier montre en effet que l'incitation aux économies d'eau, même si elle est financière, n'a que peu d'effets sur la consommation des ménages.

« Une seconde menace est la dispersion des activités sur le territoire. En effet, depuis les années 1960, on assiste à un étalement continu des zones d'habitat et d'activité économique. Ce mouvement ne fait par ailleurs que s'accélérer depuis les années 1990, bien que tout récemment, il semble qu'un frein ait bien été mis à ce phénomène (IWEPS 2013). L'enjeu est social car à la fois l'extension des infrastructures combinée à la diminution de consommation d'eau presse le coût de revient du mètre cube d'eau à la hausse (CPDT 2002), et à la fois concerne un phénomène de périurbanisation des ménages aisés ». C'est ici un risque bien réel d'explosion des problématiques sociales, risque qui se retrouve également dans le « tiers espace » (Vanier 2000) de nombreuses régions françaises.

Ces différentes contributions ont permis de montrer l'évolution des préoccupations des services d'eau en termes de développement durable. D'abord intéressés par un simple vernissage environnemental, les services ont mis en place des aménagements à la marge (compteur vert, facture électronique etc.), avant de se saisir réellement de la problématique environnementale il y a quelques années sous l'impulsion des impératifs de sécurisation. La question économique fait également l'objet d'une attention exacerbée de la part des élus qui n'hésitent plus à brandir la menace de la remunicipalisation pour renégocier les prix de l'eau à la baisse auprès des délégataires. Néanmoins, il est moins sûr que les prix pratiqués actuellement par les services permettent d'assurer l'énorme chantier de renouvellement du patrimoine qui va arriver progressivement en fin de vie. Enfin, le début de la décennie 2010 montre le surgissement de la question sociale au sein des services d'eau. Cette question fait l'objet d'une attention accrue de la part des chercheurs, des élus et des institutions mais reste soumise à controverse sur la manière de l'appréhender. Aussi, en cette année 2013, la question centrale en termes de durabilité reste bel et bien toujours celle de la mise en cohérence et de l'articulation des objectifs, parfois contradictoires, des trois piliers du développement durable.

III) Gouvernance

Le troisième chapitre s'attarde sur l'évolution de la gouvernance des services d'eau et l'ensemble des transformations induites par les modifications institutionnelles et organisationnelles qui ont touché les services ces vingt dernières années.

La gouvernance des services d'eau est une question complexe. Dans notre acception, elle vise à rendre compte de l'évolution d'une gestion hiérarchisée et sectorielle vers une gestion davantage transversale et multiniveaux dans laquelle prennent part de nouveaux acteurs et où la vision de la ressource se trouve renouvelée. C'est également sous l'angle des nouvelles possibilités offertes aux services locaux que ce chapitre est appréhendé via le cas d'étude sur la gestion technique et financière des services d'eau.

a) Le modèle français de gestion de l'eau

Historiquement, la gestion de l'eau en France est marquée par deux grandes spécificités : l'importance des opérateurs privés et l'existence d'une école française de gestion de l'eau (gestion par bassins versants, rôle des grands corps de l'Etat, Agences de l'Eau).

La place spécifique des opérateurs privés dans le domaine de l'eau en France¹⁶ s'explique par l'émission communale française qui a conduit au développement historique d'entreprises privées qui ont proposé leurs compétences aux collectivités¹⁷. Ainsi, la Générale des eaux fut créée dès 1853 et acquies rapidement une importance déterminante puisqu'en 1880 « la Générale desservait déjà 123 villes et 850 000 habitants » (Laimé 2007). Mais, c'est surtout à partir des années 1960 que le développement des délégataires de service public connaît un essor considérable et qu'émerge l'Ecole française de gestion de l'eau. Cette école connaîtra son apogée dans le courant des années 1990, époque durant laquelle les majors de l'eau vont s'exporter massivement à l'étranger.

Des années 1960 jusqu'au début des années 2000, ce modèle français est doté d'une relative stabilité. Les élus délèguent massivement leurs services à l'oligopole de l'eau (constitué par Véolia, Suez-Lyonnaise et Saur) tandis que les services d'Etat appuient les collectivités locales dans leurs besoins spécifiques. En effet, à cette période les services d'eau sont fortement encadrés par les services d'Etat, ces derniers proposant par exemple des contrats de délégation type. La relation promue par l'Etat est alors fortement hiérarchisée et l' élu, bien qu'il soit responsable du service, ne dispose que de moyens d'actions limités pour gérer le service.

b) Le désengagement progressif de l'Etat auprès des services

Pourtant, en peu de temps, le paysage va être amené à évoluer. La décentralisation et le retrait de l'Etat qui s'en suivent conduisent au remplacement progressif des logiques de gouvernement par un jeu plus ouvert que l'on nomme souvent gouvernance. Si ce retrait s'est fait progressivement, il est aujourd'hui patent.

¹⁶ Près de 60% de la population française était desservie en 2009 par un opérateur privé contre 7 à 8 % de la population mondiale.

¹⁷ Les principaux outils contractuels existants sont les contrats de concession et les contrats d'affermage, aujourd'hui majoritaires.

Un des signes les plus évident est la disparition depuis 2008 des services d'ingénierie publique d'Etat qui ne subsistent que sporadiquement dans certaines directions départementales¹⁸. La fin des missions de maîtrise d'œuvre exercées par l'Etat signifie un moindre appui de ce dernier aux communes. Cette nouvelle situation est d'ailleurs fortement décriée de la part des élus des petits services qui y voient un abandon de leur territoire aux bureaux d'études privés et la fin d'une certaine conception solidaire du territoire national. Ce désengagement de l'Etat se traduit également très concrètement par une fonte des effectifs dans l'ingénierie d'Etat. A la Direction des Territoires de l'Isère, les effectifs ont ainsi diminué dans un rapport de 1 à 6 en vingt ans. Les compétences spécialisées (hydrogéologie, expertise financière et juridique etc.) disparaissent avec les départs à la retraite tout comme un ensemble de missions anciennement assumées par l'Etat. Ce nouveau contexte amène les services d'eau à développer des compétences spécifiques afin d'effectuer des choix efficaces en même temps qu'il renforce la présence d'acteurs privés (bureaux d'études, ingénieurs et avocats conseils etc.) auprès des services. Enfin, on note également un désengagement financier de l'Etat et des départements qui concentrent leurs aides sur les services les plus en difficulté.

c) Vers une crise des opérateurs privés ?

La deuxième grande évolution touche les opérateurs privés qui entrent en crise à partir de la seconde moitié des années 2000. Plusieurs éléments vont venir progressivement noircir le tableau idyllique de la gestion privée de la fin des années 1980. Tout d'abord, dès le début des années 1990 l'apparition de scandales de corruption dans la gestion des services d'eau (Grenoble, Saint-Etienne) met fin à un âge d'or durant lequel les services d'eau étaient très peu contrôlés. La remunicipalisation de quelques grands services qui en découle (Grenoble, Castres, Paris etc.) et la constitution d'associations militantes œuvrant pour une gestion publique de l'eau (Eau Secours, France Eau Publique, Aqua Publica Europa etc.) vont faire émerger un véritable contre discours aux théories jusqu'alors dominantes de la Nouvelle Gestion Publique. C'est également l'encadrement accru des délégataires par l'adoption des lois Sapin, Barnier et Mazeaud qui va mener à l'émergence d'un contexte moins favorable aux majors de l'eau à l'aube des années 2000. En effet, la défiance envers les opérateurs privés va progressivement s'accroître et les élus (qui disposent depuis la décentralisation d'un pouvoir de décision plus important) vont négocier plus fermement les contrats auprès des délégataires, conduisant à des baisses parfois spectaculaires des prix de l'eau¹⁹. Ce nouveau climat, hostile aux délégataires, signifie-t-il pour autant crise des opérateurs privés ?

Il est encore trop tôt pour y répondre, mais l'actualité de ce premier semestre 2013 laisse présager le pire pour l'oligopole de l'eau. Ainsi, Véolia a annoncé dans un communiqué daté du mois de Mars, la suppression de 1500 postes en France. C'est également par la presse que l'on apprend à l'été 2013 que la Saur a failli déposer le bilan, plombée par une dette colossale de 1.7 milliard d'euros (l'entreprise est a priori finalement sauvée par la reprise du groupe par trois banques).

¹⁸ Il faut bien sûr rappeler l'influence déterminante, depuis 2007, de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP) dans ce processus.

¹⁹ On a ainsi pu constater des baisses de prix de - 20 à - 40 % par rapport à la période précédente lors des renégociations des contrats de Toulouse, Bordeaux et Marseille.

d) De l' « usager administré » à l' « usager consommateur et citoyen »

Le nouveau paysage est également marqué par l'apparition de nouveaux acteurs dans la gouvernance des services d'eau. C'est tout d'abord l'utilisateur qui est progressivement intronisé comme acteur majeur de la régulation des services. Ce nouveau rôle de l'utilisateur a été consacré par la loi ATR de 1992 qui a permis la création de commissions consultatives des services publics pour les communes, régions et départements de plus de 10 000 habitants et EPCI de plus de 50 000 habitants. De nombreux textes (loi Démocratie de proximité de 2002, loi SRU etc.) sont venus renforcer par la suite les différentes dimensions d'un usager devenu également habitant et citoyen. L'utilisateur-citoyen, en participant à la gestion du service, favorise l'émergence d'un nouveau triptyque de la gestion de l'eau - élu - gestionnaire - usager. Néanmoins, à y regarder de plus près, on se rend compte que mise à part quelques expériences isolées (telle que celle du comité des usagers de la Régie des Eaux de Grenoble), l'utilisateur continue souvent d'être appréhendé comme un administré et se définit lui-même davantage comme un consommateur qu'un citoyen²⁰. Ce constat est confirmé par de nombreuses recherches qui s'accordent à dire que la participation de l'utilisateur-citoyen à la gestion des services d'eau reste aujourd'hui limitée.

e) Le développement des réseaux d'acteurs

A l'orée des années 2000, la gouvernance des services d'eau est également marquée par le développement de nouveaux réseaux d'acteurs qui prennent place aux côtés des associations historiques de gestionnaires publics et privés²¹.

Ainsi et pour ne citer qu'eux, l'association Eau Secours est créée en 1994, l'association Eau Publique en 2007 et Aqua Publica Europa en 2009.

A côté de ces réseaux d'acteurs nationaux et européens, se constituent également à l'échelle locale des réseaux territorialisés au niveau des agglomérations, des bassins versants (par exemple les Commissions Locales de l'Eau), ou encore des Schémas de Cohérence Territoriale (comme la Communauté de l'Eau Potable de la région urbaine de Grenoble).

Ce développement des réseaux d'acteurs peut s'expliquer pour plusieurs raisons : - le renouveau d'un discours militant sur la gestion publique qui cherche à s'exporter, - le besoin accru pour les services d'informations spécifiques dans un cadre juridique inflationniste et complexe, - la volonté de développer des compétences en échangeant de bonnes pratiques dans un contexte de décentralisation et face au désengagement de l'Etat.

f) La redécouverte du lien service-ressource

Dernière évolution importante, c'est la redécouverte de la ressource par un service qui s'en était progressivement déconnecté qui marque l'époque actuelle. En effet, les problèmes de surcoûts liés aux conflits d'usages et aux crises environnementales incitent les services à renouer des partenariats avec les autres usagers de la ressource (agriculteurs, industriels, habitants etc). En tout cas, ce sont de nouvelles manières d'appréhender la nature qui voient le

²⁰ A ce titre, plusieurs recherches montrent que son désir est avant tout d'être informé du prix et de la qualité de l'eau, connaître les prestations offertes par le service, effectuer des comparaisons entre services etc.

²¹ La FP2E qui regroupe l'immense majorité des entreprises de l'eau a été créée en 1938 ; l'ASTEE qui rassemble chercheurs et praticiens publics et privés date de 1905 et ; la FNCCR qui fédère les élus responsables de l'organisation de services publics locaux, existe depuis 1934.

jour et ceci conduit à la mise en place d'outils de gouvernance spécifiques (échange et partenariats avec les autres usagers, promotion de cycles courts à l'échelle micro locale etc.). La redécouverte du lien service-ressource peut s'analyser également par le surgissement des débats sur le développement durable (principe d'unicité de la ressource, gestion par la demande etc.)

Enfin, la nouvelle atmosphère et les questions inédites qui entourent le service d'eau en ce nouveau millénaire conduisent ces derniers à développer de nouveaux outils pour mieux appréhender ces changements (type tarification incitative, placement des emprunts, ou provisions pour renouvellement). Les contributions présentées ci-après permettent de faire un état des lieux général de ces évolutions.

g) Crises et nouvelles stratégies des firmes

La contribution de Florence Bonnet-Beaugrand, de Loïc Mahevas et de Clément Fourchy, tout d'abord, est éclairante du nouveau contexte dans lequel évoluent les délégataires. Christophe Wittner, dans la synthèse de l'atelier qu'il a présidé note que « le marché de la délégation de service public est soumis à des soubresauts en raison de l'émergence d'une hyper concurrence conduisant à des niveaux de prix fleuretant la vente à perte » (synthèse Wittner). L'apparition de cette hyper concurrence trouve plusieurs origines.

Florence Bonnet-Beaugrand *et al.* rappellent tout d'abord l'obligation faite depuis la promulgation de la loi Sapin de 1993 « d'une remise en concurrence régulière des contrats » qui a favorisé l'émergence « d'une régulation du secteur par la concurrence », là où la relation entre contractants était jusqu'ici assez libre (bien qu'encadrée par l'Etat). Ainsi, à partir de 2006 « on peut déceler [...] une inflexion plus forte de la concurrence : les offres remises lors des procédures de consultation sont plus nombreuses (2,2 offres/procédure en 2004 ; 2,8 en 2008) ; la « part délégataire » des tarifs diminue d'un contrat à l'autre dans une proportion de services de plus en plus grande. En 2008, les baisses de la part délégataire atteignent 14 % ». Outre la concurrence exacerbée, les auteurs avancent plusieurs pistes d'explication pour expliquer ces baisses de prix : - le fait qu'en période de crise, les collectivités ont pu amplifier leur attention accordée au prix de l'eau ; - le fait que la stratégie des délégataires a pu évoluer et les conduire à se recentrer « sur leurs métiers historiques et le territoire français » en cherchant à conserver leurs parts de marché ; - le fait que les opérateurs ont pu privilégier la reconduction coûte que coûte des contrats pour pouvoir procéder au remboursement de leur dette « et ne pas être mis en défaut par les prêteurs ».

En tout cas, ces stratégies diverses des collectivités et des opérateurs rendent compte aujourd'hui d'un constat inquiétant : « [...] certains contrats pourraient avoir été signés avec des niveaux de recettes ne permettant pas la couverture des coûts du service s'ils devaient être exploités selon les bonnes pratiques de la profession ».

Suite à cette première piste d'explication pessimiste, les auteurs défendent une autre lecture plus originale. L'apparente crise des opérateurs peut s'analyser sous l'angle d'un « positionnement stratégique des délégataires, même à bas prix, pour avoir accès à des marchés annexes plus rémunérateurs » (synthèse Wittner). Ainsi, l'arrivée à maturité - « de nouvelles problématiques et technologies environnementales » (telles que le recyclage des eaux usées, la récupération de chaleur issue des eaux usées, la transformation des effluents en source d'énergie etc.), - de nouvelles fonctions commerciales (telles que le paiement des factures via un partenariat avec les supermarchés, la télégestion etc.), et - de nouveaux champs stratégiques (les industriels, les hôpitaux etc.) rendrait possible un recentrement de l'offre des délégataires pour qui « la poly fonctionnalité (future) des service pourrait [...] expliquer une concurrence assise non pas sur le gain d'un contrat d'exploitation, mais sur

l'accès aux gisements de ressources (effluents, chaleur ...) que constituent les services d'eau et d'assainissement ». On assisterait ainsi à une « stratégie de diversification des opérateurs privés, passant de la gestion du petit cycle de l'eau (réseaux d'eau urbains) à la gestion du grand cycle de l'eau (ressource et qualité des milieux) » (synthèse Guérin-Schneider). Dans un dernier temps, le papier crédibilise cette possibilité en montrant que l'investissement de long terme des délégataires dans un nouveau modèle économique en cours d'émergence ne sera mature qu'à l'horizon 2020-2025, « soit l'échéance moyenne des contrats signés actuellement ».

Cette contribution est éclairante en ce qu'elle appelle une réflexion plus générale sur l'économie des services. En effet, la crise apparente des délégataires met en lumière le fait que l'organisation des services d'eau ne répond plus aux enjeux de cette nouvelle décennie. En ce sens, ce papier invite à repenser l'ensemble de l'économie des services : - le lien entre prix et prestation, - le passage d'un contrat d'objectifs à un contrat de moyens, - l'appréhension des rejets et déchets comme des sources de recettes plutôt que des charges.

h) Territorialisation progressive de la relation de service à l'utilisateur

Antoine Brochet, dans la seconde contribution de ce chapitre, propose une contribution sur l'évolution de la relation de service public à l'utilisateur en défendant la thèse de la territorialisation progressive de cette dernière. Pour asseoir sa démonstration, l'auteur use d'un matériau original, le règlement de service d'eau potable²². Il montre ainsi, grâce à une analyse de contenu de 34 règlements de service en vigueur en 2011 dans l'agglomération grenobloise, de quelle manière la définition de l'offre de service et de la relation aux usagers, qui était jusqu'ici fortement encadrée par l'Etat dans sa fonction de conseil auprès des collectivités locales (modèle très administré), répond aujourd'hui à un modèle davantage orienté vers le destinataire et qui obéit à des considérations territoriales (tout du moins dans les services les plus gros et qui disposent de davantage de ressources).

Dans un premier temps, l'auteur propose une typologie des différents types de relations promues par les services (usager-administré, usager-client, usager-consommateur, usager-citoyen).

Puis, il montre le poids des proximités²³ nouées par les acteurs des services d'eau dans la mise en place d'offres de service plus ou moins abouties. Ainsi, suivant les proximités activées par

²² L'auteur définit le règlement de service de la manière suivante : « Document juridique adopté par les communes et les groupements de collectivités territoriales responsables des services et qui définit les droits et obligations de la collectivité et des usagers des services d'eau ».

²³ Suivant les théories issues de l'économie de proximités (Gilly, Torre 2000 ; Pecqueur, Zimmermann, 2004), le territoire se définit comme une combinaison de ces différents types de proximités. La proximité géographique est définie par la distance itinéraire, la séparation dans l'espace. Elle facilite les rencontres, les échanges d'information, le partage de connaissances. Elle est appréhendée comme un véritable construit social où le temps joue un rôle primordial. La proximité organisationnelle ensuite, relève d'un lien social (appartenance à une même firme ou à un même réseau social). Elle peut être décrite par le réseau qui structure les interactions entre acteurs (individuels et collectifs) en mettant en lumière l'intensité des interactions, les modes de circulation des flux, l'intensité des liens. Elle lie des acteurs participant à une activité finalisée et appartenant à un même espace de rapports. La proximité institutionnelle, enfin, repose sur l'adhésion des acteurs à un espace commun de représentations, de règles d'action et de modèles de pensée et d'action orientant les comportements collectifs. Cette proximité institutionnelle, plus ou moins forte, influence sur la mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs, et par conséquent sur l'émergence de coordinations productives localisées régulières.

le service²⁴, le type de relation fluctue. L'auteur montre l'importance des modèles administrés et consommateurs dans la conception de la relation par les services.

Antoine Brochet insiste également sur le poids des sentiers de dépendance (Pierson 2000) propres à chaque service pour expliquer le type de relation privilégiée. Les résultats de l'analyse font dire à l'auteur que « [...] l'étude tend à relativiser le glissement diachronique d'un usager-administré vers un usager-consommateur ou citoyen. En insistant sur la dimension synchronique de la relation de service public, on montre son extrême diversité dans l'espace ».

« En ce sens et à l'inverse de la standardisation nationale de la relation de service des dernières décennies, la relation de service public pourrait être harmonisée à l'échelle de territoires de projets conduisant à une différenciation territoriale durable des services ».

La contribution, en montrant l'imbrication et la porosité des figures de l'usager met en lumière le fait que « les différentes figures que prend l'usager [...] peuvent être complémentaires et pas seulement opposées » (synthèse Bauby). Aussi, puisque notre époque est à la territorialisation de la relation de service, il est primordial que le service parte des destinataires du service public pour construire la relation. En effet, il faut (toujours) rappeler que « le service public a pour finalité de répondre à leurs besoins » (synthèse Bauby).

i) Le développement des systèmes d'information et de comparaison entre services

La contribution de Charlotte Ginsburger et de Lucile Ducam présente ensuite l'initiative menée par la FNCCR depuis quelques années de comparaison et de benchmarking de quelques dizaines de services d'eau potable.

Les auteures présentent cette démarche comme complémentaire à celles des indicateurs de performance en ce qu'elle permet une comparaison effective entre services et non pas un simple « repérage par rapport à des valeurs moyennes et/ou extrêmes, pour un nombre limité de paramètres ». « En proposant des interprétations et comparaisons significatives entre services de collectivités différentes, l'analyse comparative réalisée par la FNCCR permet aux collectivités participantes d'établir un état des lieux de leur performance, absolue et relative, et d'obtenir une première approche de la pérennité de la gestion mise en place par leurs gestionnaires ».

Après ces remarques liminaires, le papier montre comment l'analyse comparative, qui est apparue « depuis une vingtaine d'années dans le domaine des services d'eau potable » est aujourd'hui considérée comme une pratique innovante par les services. Les services y trouvent en effet des réponses aux problématiques auxquelles ils sont aujourd'hui confrontés²⁵.

La comparaison elle-même, tout d'abord, permet d'évaluer la performance du service sur de nombreux aspects et ainsi d'identifier les points sur lesquels le service doit concentrer ses efforts.

De plus, « c'est [aussi] un outil de transparence et un support de communication pour les différents acteurs qui interagissent avec le service. Elus, services techniques et usagers, si la collectivité souhaite présenter le rapport en CCSPL par exemple, peuvent ainsi discuter à partir d'un même support de la gestion du service et de ses évolutions possibles ».

Ensuite, la participation à un réseau d'acteur permet de nouer des liens entre services en partageant les expériences dans une logique coopérative et de réciprocité. Ainsi, « les réunions de travail organisés par la FNCCR dans le cadre de l'analyse comparative sont

²⁴ C'est-à-dire les interactions du service avec l'Etat, les opérateurs privés, d'autres services ou encore avec la société civile...

²⁵ ...et pour lesquelles ils ne bénéficient plus de l'appui des services d'Etat.

l'occasion pour les collectivités participant à la démarche de mettre en commun leurs expériences et de partager leurs bonnes pratiques ».

C'est également une information pointue permettant de stimuler l'innovation que les services viennent chercher. En effet, la FNCCR, grâce à son insertion dans des réseaux internationaux (IWA, EBC, Aquabench etc.) partage l'avancée des réflexions internationales avec les services, ce qui leurs permettent de se tenir informés des évolutions techniques et réglementaires à venir.

« Enfin, si les réunions de travail sont l'occasion de partager des expériences entre services de collectivités différentes, elles constituent également une opportunité de réunir les différents acteurs d'un même service : élus, directeurs, personnel administratif et financier, personnel technique. Cette rencontre est souvent enrichissante car elle permet à l'un de mieux comprendre les objectifs et enjeux de l'autre ».

Au final, le papier met en lumière que plus encore que l'analyse en elle-même, c'est la participation à un réseau d'acteurs autour de problématiques concrètes qui stimule les services. *A contrario*, la contribution interroge également la situation des collectivités les plus petites qui ne disposent ni du temps ni des moyens humains (voire financiers) de participer à de tels réseaux. Le danger est alors le renforcement d'un service public de l'eau potable à plusieurs vitesses entre ceux qui ont accès à l'information (permettant la mise en place de bonnes pratiques) et ceux qui ne l'ont pas.

Enfin, la contribution de Bernard Barraqué et Laure Isnard permet de faire le point sur la dernière grande évolution qui touche la gouvernance des services d'eau, à savoir la recombinaison des territoires avec la ressource, objectif promu par la Directive Cadre européenne (2000/60/CE) dans le cadre d'un développement durable.

j) La réactivation différenciée du lien territoire-ressource en Europe

Bernard Barraqué et Laure Isnard proposent une comparaison européenne des liens entre territoire et ressource afin d'évaluer l'appropriation de cet enjeu par les services.

L'exemple de l'Angleterre montre qu'un mouvement d'approchement entre territoire et ressource avait été enclenché avec l'adoption du Water Act de 1973. Mais, la privatisation des Autorités organisatrices par le Water Act de 1989, a « conduit à une séparation de l'industrie de l'eau d'une part et de la police/régulation de l'eau d'autre part », ce qui n'a pas permis de réarticuler territoire et ressource et ceci bien que « les territoires fonctionnels des services d'eau et de la ressource sont similaires ».

Aux Pays Bas c'est également une trajectoire de concentration des services d'eau qui a été mise en œuvre. Aujourd'hui, la Hollande ne compte plus que 10 compagnies de distribution d'eau pour 412 communes. Parallèlement une logique de démarche intégrée, concrétisée par l'existence de waternutten (24 aujourd'hui) qui agissent pour la sauvegarde d'intérêts communs à l'échelle des territoires de la ressource, est mise en avant. Néanmoins, « [...] si cette concentration simplifie la carte des territoires de gestion, elle débouche sur une gouvernance complexe, car les territoires d'actions des différents échelons concernés par la gestion de l'eau sont différents les uns des autres ».

En Allemagne, si « on trouve des exemples précoces de gestion intégrée et par bassin versant des ressources en eau » avec notamment l'exemple des rivières de la Ruhr et de la Rhénanie du Nord, « [ce modèle] ne s'est pas développé ailleurs en Allemagne, où on a plutôt multiplié des entreprises municipales multi-services ». Aujourd'hui, on assiste néanmoins à une recombinaison des services avec la ressource au moyen « d'arrangements coopératifs avec les agriculteurs pour réduire à la source la pollution diffuse, ainsi que des projets de récupération d'eau de pluie et de production d'eau décentralisée, à l'échelle de bâtiments ou de quartiers ».

« [...] ce mouvement recrée le lien entre le territoire des services d'eau et celui de la ressource, mais à une échelle beaucoup plus petite que celle du bassin versant ou des institutions généralement responsables de la gestion des services d'eau ».

A Barcelone, au contraire, le choix a été fait d'une déconnexion totale du service avec la ressource via un processus « d'autonomisation via à vis de la ressource grâce à la technologie » au moyen d'une usine de dessalement de l'eau de mer ainsi que le recyclage des usées traitées puis réinjectées dans le fleuve.

Enfin, l'exemple de Brisbane en Australie montre une stratégie hybride entre gestion intégrée et technologique « dans un souci de préservation de l'environnement ». A ce titre, les entités ont été regroupées et les installations interconnectées au moyen d'une « gestion centralisée pour permettre une meilleure affectation de l'eau produite à l'échelle supra-locale ». « Dans le même temps, la municipalité de Brisbane encourage les particuliers à récupérer l'eau de pluie et à organiser, au niveau des quartiers ou des bâtiments, le recyclage d'une partie des eaux usées ».

Après avoir présenté ces exemples, les auteurs proposent une typologie simplifiée des approches territoriales des services d'eau. Ils notent trois grands types de lien service-ressource dans les pays développés : - le downscaling « une approche par le cycle court des services d'eau et la reterritorialisation de la ressource en eau à une échelle ultra-locale », - le upscaling qui « s'attache à rechercher des économies de moyens et une rationalisation/mutualisation des investissements des services d'eau en faisant correspondre leurs territoires avec ceux des bassins versants » et, - le recours à la technologie « qui marque au contraire une recherche d'indépendance complète des services d'eau par rapport à la ressource et aux territoires qui l'abritent ».

Au final, le papier montre que cette reconfiguration territoire-ressource n'est pas univoque et prend des formes différentes au sein même des pays. Aucune solution n'apparaît bonne a priori, mais les sentiers de dépendance propres à chaque service jouent un rôle déterminant pour la prise en compte de ces enjeux environnementaux. « Ici d'ailleurs, la gestion des captages de Grenoble ressemble en fait à l'exemple bien connu de Munich : si on a pris les problèmes tôt, avant l'intensification des pratiques agricoles, c'est bien plus facile de s'arranger avec les agriculteurs ».

Ces quatre premières contributions ont permis de dresser un panorama général des problématiques de gouvernance des services d'eau. Les deux contributions suivantes visent à donner un aperçu des marges de manœuvre des services pour répondre à ces enjeux qui touchent à la fois les questions de gouvernance et de durabilité.

k) Débat autour de l'individualisation des compteurs d'eau

La contribution de Pierre-Jacques Hamel, tout d'abord, traite du problème complexe de l'effet de la mise en place de compteurs individuels sur la consommation. L'auteur s'attache au cas spécifique du Québec, mais nous proposons de restituer également brièvement le contexte français. L'individualisation des contrats de fourniture d'eau est permise en France depuis l'adoption de la loi SRU du 13 décembre 2000 (elle est obligatoire dès lors que le propriétaire en fait la demande). L'article 59 de la loi sur l'eau de 2006 est venu renforcer cette possibilité en rendant obligatoire l'individualisation dans les immeubles d'habitation nouvellement construits. D'une manière générale, l'individualisation est encouragée par les autorités françaises et québécoises. Elle est considérée comme étant gage d'un comportement vertueux, permettant des baisses significatives de consommation d'eau (environ 20 %) et un moindre gaspillage.

Dans son papier, l'auteur défend la thèse suivant laquelle « les compteurs d'eau à usage domestique sont inefficaces, inéquitables, inefficients et économiquement insensés ». L'idée principale qui est défendue est que « la tarification ne permet pas de réduire la consommation ». Pour argumenter son propos, l'auteur procède à une critique des études concluant à l'efficacité du dispositif concernant la baisse des consommations.

Dans un premier temps il rappelle deux limites principales permettant de douter de la corrélation individualisation-comportement vertueux : - de très nombreuses études ont montré que « [...] la demande en eau des ménages est (relativement) « inélastique » au prix ». De ce fait, cela tend à relativiser l'impact de la facturation sur la baisse de consommation ; - le modèle explicatif visant à généraliser les compteurs d'eau est un modèle « quasi expérimental » qui est « difficilement transposable, tel quel, en sciences sociales ». Cet argument permet de légitimer l'interrogation sur la fiabilité des résultats des études menées jusqu'ici.

Ensuite, l'auteur expose toutes les difficultés des méthodes d'évaluation de l'impact de l'individualisation sur le comportement des usagers. Il montre la complexité des données manipulées et les postulats toujours critiquables sur lesquels elles se basent. « [...] Doit-on prendre le prix moyen en divisant le montant facturé par le nombre de m³ consommés ? Doit-on inclure ou non la part fixe, l'abonnement ? » « Quel prix le consommateur a-t-il en tête au moment de tourner le robinet ? »

Il montre alors qu'« il est rarissime qu'une étude fasse état de l'observation de la vraie variation de la consommation d'eau des ménages réels, en disposant pour chacun de données de consommation individuelles avant et après une véritable variation du prix de l'eau ». De ce fait, « les recherches publiées font donc rarement état de l'observation de l'impact d'un vrai changement de prix ».

Dans un second temps, il étaye les problèmes liés au fait de travailler sur des données agrégées et des moyennes. Il montre au contraire la nécessité de prendre en compte le contexte spécifique de chaque ville, de chaque communauté, de chaque ménage pour bénéficier de données exploitables. « Les différences de consommation entre ménages, entre villes ou entre pays, s'expliquent d'abord et avant tout par des facteurs structurels. À l'intérieur du domicile, ce qui est en cause c'est surtout le type, l'âge et l'état des équipements qui sont plus ou moins récents; leur renouvellement amène une diminution de la consommation de façon mécanique; c'est ce qui compte vraiment et ce sont là les cibles pour quiconque veut faire diminuer la consommation intérieure des ménages. Entre les quatre murs du domicile, le prix de l'eau n'a tout simplement pas d'importance, sauf pour les plus pauvres ».

Enfin, dans un troisième temps, il quitte les considérations méthodologiques et s'appuie sur quelques faits concrets. Il rappelle ainsi « que dans des immeubles comparables de plusieurs logements, la consommation globale est pratiquement la même qu'il y ait un compteur par logement ou un seul pour l'ensemble de l'immeuble ».

De la même façon, il note qu'« il est plus intéressant encore de mesurer l'impact au moment de l'installation de compteurs individuels dans tous les logements d'immeubles où il n'y avait qu'un seul compteur collectif : on constate souvent une diminution de la consommation ; mais après quelques temps, le phénomène est connu, la consommation a tendance à revenir au niveau d'avant ».

Pour l'auteur, les arguments avancés pour l'individualisation des compteurs d'eau ne sont donc pas rationnels et répondent avant tout à des considérations idéologiques ou politiques. À ce titre, on peut émettre l'hypothèse du poids de lobbies dans la promotion de tels dispositifs financièrement intéressants pour les opérateurs (le renouvellement des compteurs a habituellement lieu tous les 8 à 15 ans, ce qui est très profitable pour les opérateurs).

Comme le rappelle Pierre-Jacques Hamel, « si l'objectif poursuivi est de réduire la consommation d'eau, il existe des façons de faire plus efficaces que d'autres : à court et moyen termes, il vaut mieux colmater les fuites; bannir les appareils de réfrigération et de climatisation à eau perdue; limiter les arrosages excessifs; promouvoir le renouvellement des équipements; à plus long terme, il faut combattre l'étalement urbain ».

1) Les possibilités d'investissement en France et en Italie

Enfin, la contribution d'Olivier Crespi Reghizzi clôt ce chapitre en s'attardant sur la question des possibilités d'investissements des services d'eau en France et en Italie. En guise d'introduction, l'auteur rappelle que « les investissements restent essentiellement une question municipale en terme de maîtrise d'ouvrage et de financement non seulement dans le modèle de gestion directe mais aussi dans la plupart des contrats d'affermage ». Il développe ensuite la problématique de sa contribution qui vise à comprendre quels sont les dispositifs financiers à disposition des services d'eau français et italiens pour répondre aux défis du développement durable et plus spécifiquement du renouvellement du patrimoine.

Dans un premier temps, l'auteur s'attarde sur le cas spécifique de la France. Il constate tout d'abord que « dans la plupart des cas, l'autofinancement n'est pas suffisant », les services d'eau ayant massivement « recours à l'emprunt pour financer leurs investissements ». Il expose ensuite les différentes possibilités d'emprunts suivant les modalités de gestion du service en montrant que dans la majorité des cas (sauf si la régie à la personnalité morale), « le recours à l'emprunt passe par la collectivité dont elle fait partie ».

Puis, l'auteur s'attarde sur la rigidité des règles financières auxquels sont confrontés les services d'eau. Ainsi, « les collectivités locales françaises ont obligation de dépôt des fonds auprès du Trésor Public », fonds qui ne peuvent pas être rémunérés. Il montre ensuite que des possibilités de placement de trésorerie existent mais qu'ils sont très peu utilisés du fait d'une mauvaise information des services, d'une trop grande complexité des mécanismes et du caractère peu rémunérateur de ces placements. « Les services publics d'eau et d'assainissement en tant que services industriels et commerciaux (SPIC) peuvent déroger en théorie à cette règle. En effet sur la base de la loi de finances de 2004 les SPIC (dont les régies d'eau et d'assainissement qu'elles soient en régie simple, en régie à autonomie financière ou à personnalité morale) sont autorisées à placer leur excédent de trésorerie sur trois types de produits : i) Compte à terme auprès de l'Etat Français, ii) Titres émis par les états membres de l'Union Européenne libellés en euros ou iii) Placements en part ou en action d'organismes de placement collectif de valeurs mobilières (OPCVM) gérant exclusivement des titres émis ou garantis par les Etats membres de la Communauté européenne libellés en euros ».

L'auteur présente enfin le cas spécifique des sociétés publiques locales (SPL) « qui ont toute liberté en matière de dépôt et de placement des fonds ». Il conclut alors sur le cas français en insistant sur la rigidité des règles financières qui ne permettent pas de maximiser les investissements. « Le non placements des fonds de trésorerie est un élément qui décourage la thésaurisation des excédents budgétaires en vue d'investissements à venir (à cause de l'érosion monétaire) et donne *a contrario* une incitation à recourir à l'emprunt pour financer un plan pluriannuel d'investissement (Wittner 2009) ».

Dans un second temps, Olivier Crespi Reghizzi décrit le cas italien. En Italie au contraire, les services d'eau « ont toute liberté en matière de dépôt et de placement de leur fonds ». « Les investissements sont à la charge et sous la maîtrise d'ouvrage du concessionnaire qui doit mettre en œuvre un schéma directeur d'investissement (le *Piano d'Ambito*) ». Néanmoins, la situation actuelle laisse présager un manque d'investissement chronique dans le secteur de l'eau. Ceci s'explique pour plusieurs raisons que nous ne détaillerons pas ici, faute de place. Un exemple intéressant, qui fait écho à un problème français, concerne le fait que « dans de

nombreux SPEA italiens une partie des infrastructures existantes n'est pas immobilisée dans la comptabilité de l'entreprise du fait qu'elles ont été réalisées et financées par le passé lorsque la gestion était encore municipale directe ». En France, le problème se pose sur des bases quelque peu différentes. En effet, on constate souvent que les reprises d'immobilisations n'ont pas toujours été effectuées lors du passage à la comptabilité M49 (en 1992) et qu'une partie du patrimoine se trouve donc absente de l'actif budgétaire.

Dans un troisième temps, l'auteur propose une comparaison entre les deux systèmes français et italien. Il montre comment le système français apparaît finalement plus avantageux que le système italien, bien que par nature ce devrait être le contraire²⁶. Ainsi, « vue d'Italie, les [services d'eau] français, bien que soumis à certaines contraintes due à la gestion « directe » ou « autonome » bénéficient d'une situation beaucoup plus favorable au financement des investissements pour plusieurs raisons : i) une mise en place bien plus ancienne du principe du recouvrement intégral des coûts qui implique un prix de l'eau plus élevé permettant de dégager plus d'autofinancement [...]; ii) l'existence du cycles redevances-aides des agences de l'eau qui permet une mutualisation des moyens financiers dans l'espace et dans le temps et iii) une réglementation moins contraignante en matière d'emprunt des collectivités locales ».

Au final, ce chapitre met en exergue la conjugaison de plusieurs phénomènes en cours qui pourraient amener à un renouvellement durable des mécanismes de gouvernance des services d'eau. Il est néanmoins difficile de prévoir sous quelles formes ces évolutions vont se concrétiser tant peu de processus semblent aujourd'hui stabilisés. Ainsi, la réorganisation des opérateurs privés n'en est qu'à ses prémises et il est difficile de dire quelle place auront les opérateurs dans la gestion de l'eau demain. A l'inverse, si l'on peut affirmer qu'aujourd'hui les services offrent une place grandissante à l'utilisateur qui est invité à participer à la gestion du service, il est difficile de savoir si l'utilisateur répondra favorablement à cette proposition. De la même façon, s'il est clair que les relations interservices se développent, nul ne peut affirmer que le réseautage remplacera l'appui technique de l'Etat aux collectivités. Enfin, la redécouverte du lien service-ressource obéit à des schémas et à des formes variées. Dans ce cadre incertain, la marge de manœuvre des services est d'autant plus limitée que les nouvelles possibilités offertes aux services sont soumises à controverse (telle que la possibilité d'individualisation des compteurs d'eau) et que les outils existants (tels que les mécanismes d'investissement) s'avèrent insuffisants pour répondre aux enjeux pour le coup bien réels, posés par le développement durable.

IV : Recompositions territoriales

Le dernier chapitre de l'ouvrage tente de décrire les ressorts des phénomènes de recomposition territoriale qui touchent les services d'eau depuis quelques années en s'appuyant pour ce faire sur de nombreuses théories et méthodes issues des sciences du territoire.

Une chose est sûre, le service public d'eau potable se territorialise. Certes, mais que signifie ce phénomène et sous quelles formes apparaît-il ?

Métropolisation, départementalisation, régionalisation...l'époque est au changement d'échelle sous des formes variées. Pourquoi ? Tout d'abord parce que, comme le rappelle Pierre

²⁶Le paradoxe résulte dans le fait qu'en Italie la gestion corporatisée, plus souple, est dominante alors qu'elle demeure l'exception dans le cas français.

Bauby dans sa synthèse d'atelier, on doit désormais « raisonner en termes de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs, sortir des compétences exclusives, organiser les interactions et coopérations entre autorités publiques, sans rapports hiérarchiques entre elles » (synthèse Bauby). Ce nouveau paradigme, issu de la décentralisation, remplacerait l'ancien cadre étatiste, sectoriel, hiérarchique et centralisé. Dans ce nouveau monde, la priorité est donnée à la gestion globale et intégrée de la ressource plutôt qu'aux grands travaux, le déclassement des politiques de l'eau est préféré à leurs segmentations, la redécouverte de la ressource conduit à sa patrimonialisation. L'objectif n'est plus d'équiper mais de préserver, ce qui nécessite un accord entre tous les usagers de la ressource et donc une recherche de cohérence et d'articulations entre les différents territoires de l'eau.

Pour autant, une fois ces choses dites, il n'est pas simple d'analyser les évolutions en cours. L'analyse juridique est intéressante et permet de mettre en évidence une volonté certaine du législateur de rationaliser et de rendre plus cohérente l'intercommunalité des EPCI²⁷ et des agglomérations²⁸. Cette lecture s'avère néanmoins insuffisante pour rendre compte des phénomènes observés. En effet, hormis le cas de quelques métropoles ou de syndicats désuets, aucune solution n'est privilégiée *a priori*, ce qui veut dire que les solutions mises en place dépendent principalement de la vision des enjeux privilégiée par les acteurs territorialisés. De ce fait, s'il est clair que les choses bougent et les formes évoluent, il est difficile de proposer un modèle explicatif simple rendant compte de ces évolutions.

Dans ce cadre, le recours au matériau historique est une clé de compréhension pertinente pour saisir les évolutions en cours. Comme l'a rappelé Anne Rivière-Honegger dans sa contribution, « de nombreux aspects de la gestion territoriale de l'eau (modes de gestion qui se sont succédé au cours du temps, logiques économiques qui présidaient à la répartition de l'eau, rapports de force entre les usagers, résolution des conflits...) peuvent être éclairés par l'exploration du passé. Il est alors possible de mettre en évidence les facteurs d'inertie, les héritages qui pèsent encore sur la gestion actuelle ».

a) Une brève histoire de l'intercommunalité des services d'eau

Dans le domaine de l'eau potable, l'intercommunalité est très ancienne et trouve ses origines dans l'apparition des syndicats à vocation unique (SIVU) en 1890 puis multiple (SIVOM) en 1959. Le développement progressif de l'intercommunalité syndicale, notamment en milieu rural, a fait de l'eau potable un des principaux moteurs de l'intercommunalité jusqu'à la fin des années 1980 (Pezon et Petit, 2004). Durant cette période, comme le notent Guillem Canneva et Rémi de Laage dans leur contribution, « l'organisation communale ou intercommunale découle alors principalement de la disponibilité des ressources en eau ». En effet, nombreux sont les exemples où les alliances sont effectuées entre une commune qui dispose de ressources financières et une autre de ressources hydrauliques. C'est notamment ce qui a conduit à la constitution du Syndicat Intercommunal des Eaux de Vif, le Gua et Miribel Lanchâtre (SIVIG), pour prendre un exemple issu de l'agglomération grenobloise (Brochet 2013).

Il ne faut néanmoins pas voir le développement de l'intercommunalité de l'eau comme un phénomène statique. Au fil des décennies, des réformes, et de la fabrique des territoires (Vanier 1995), les modèles vont évoluer suivant des formes de plus en plus intégrées, les syndicats voyant le nombre de leurs compétences et fonctions exercées régulièrement augmenter.

²⁷ Via l'adoption en 2011 des schémas départementaux de coopération intercommunale.

²⁸ Via le projet de loi 2013 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

b) L'Etat, un acteur important des mutations territoriales des services d'eau

Le rôle de l'Etat est bien sûr important dans ces évolutions. GuillemCanneva et Rémi de Laage rappellent que l'Etat va essayer d'imposer la fusion des communes à plusieurs reprises sans y arriver. Depuis la décentralisation, ce sont néanmoins des options moins autoritaires et plus consensuelles qui sont privilégiées pour rationaliser la gestion de l'eau potable. Le désengagement progressif de l'Etat dans ses missions d'appui aux collectivités locales peut ainsi être vu comme une incitation à rationaliser les périmètres de gestion afin que les services atteignent une taille optimale. Ce recul de l'Etat est craint par les services les plus petits qui ne trouvent plus les moyens humains et financiers d'assurer une bonne gestion de leur service. Néanmoins, l'époque précédente voyait les élus locaux s'effacer derrière les fonctionnaires d'Etat et il n'est pas certain que les édiles accepteraient de revenir en arrière²⁹. D'autant plus que l'empiètement des compétences des élus et ingénieurs d'Etat sur l'eau potable ne semble pas non plus être une solution optimale. C'est en tout cas ce que temps à démontrer la contribution de Rémi de Bercegol, qui en s'appuyant sur le cas de petites villes indiennes, montre comment une décentralisation inaboutie conduit à l'entrecroisement des missions des élus et ingénieurs d'Etat et à des blocages qui desservent au final l'utilisateur. Attention néanmoins à ne pas enterrer trop vite l'Etat. Il demeure encore aujourd'hui un acteur majeur de la structuration intercommunale. C'est ce que rappelle Emmanuelle Hellier lorsqu'elle énonce que « les constructions territoriales récentes liées aux lois de 1999 et 2000 ne se réalisent pas seulement par une entente horizontale entre communes voisines au sein d'une agglomération, mais dépendent aussi plus généralement de la marge de manœuvre que l'Etat a laissé aux unes et aux autres ».

Cette prise de recul permet de mieux comprendre la persistance de la structure syndicale aujourd'hui. Dotés d'une épaisseur historique, chargés de valeurs publiques, certains d'entre eux se sont progressivement patrimonialisés et il semble difficile de les remettre en cause. Plus encore peut-être, les intérêts politiques et économiques divers qu'ils desservent expliquent l'attachement des élus à ces formes syndicales anciennes. Par exemple, de nombreux syndicats urbains constitués en périphérie de la ville-centre servent de contre-poids aux prétentions souvent hégémoniques de cette dernière.

c) La lente constitution des services d'eau d'agglomération

Malgré ces inerties, on voit tout de même se constituer depuis quelques années de grands services d'eau d'agglomération qui prennent des formes variées. Ceci s'explique bien sûr par le lent mouvement de métropolisation qui touche actuellement les grandes agglomérations françaises. Ainsi, l'intégration des compétences suit un mouvement progressif qui semble inéluctable et qui s'auto-entraîne. Si une agglomération exerce déjà l'assainissement ou les ordures de manière intégrée, elle a également plus de chances d'être amenée à gérer l'eau potable dans un avenir proche.

En même temps, on note que l'eau potable est une compétence moins facilement exercée que d'autres à l'échelon communautaire. Ceci peut s'expliquer par sa dimension symbolique forte, comme le notent Rémi Barbier, Emmanuelle Hellier et *al.*, qui rappellent que les élus considèrent souvent l'eau potable comme une ressource stratégique à préserver dans l'intérêt de la commune.

Pour Emmanuelle Hellier, c'est également souvent « l'objectif de rationalisation des services à la population et de prise en charge mutualisée d'infrastructures coûteuses » qui est

²⁹ Par exemple durant les années 1980, le prix de l'eau était bloqué et ne pouvait pas être fixé librement par les élus.

mentionné par les acteurs locaux pour légitimer un changement d'échelle (Hellier synthèse). Nos enquêtes dans l'agglomération grenobloise mettent aussi en évidence cet argument (Brochet 2013).

Enfin, la sécurisation de l'accès à l'eau potable est un levier majeur dans ce processus de recomposition territoriale. Tout d'abord, cette politique pousse à l'abandon des petits captages (fournissant souvent une eau de qualité médiocre) et incite de fait au regroupement des services. Ensuite, l'interconnexion des réseaux engendre la mise en place de solidarités techniques. En effet, les services sont obligés d'échanger afin de nouer des accords. C'est ce que rappelle Emmanuelle Hellier qui explique que « [...] pour que ces accords territoriaux aient été rendus possibles, des relations de nature politique ont fonctionné entre gestionnaires des services locaux soit de manière bilatérale, soit dans le cadre de mutualisations territorialisées multipartenariales ». On pourrait penser que la négociation de ces accords ait été également l'occasion pour les élus d'activer de nouvelles solidarités politiques entre services dépassant les seules discussions techniques. Il est néanmoins nécessaire de nuancer ce constat au regard de la réflexion de l'auteure citée plus haut qui explique que le développement de solidarités techniques n'a pas toujours conduit à la venue d'une capacité d'action politique partagée. Ainsi, bien souvent, les accords économiques institutionnalisés entre services³⁰ aboutissent à l'apparition d'une simple solidarité fonctionnelle de nature technico-économique qui ne permet pas une « gestion durable et solidaire des services d'eau ». A ce titre, la contribution de Sébastien Hardy et de Franck Poupeau permet d'adopter un regard renouvelé sur ce constat. En effet, les auteurs montrent, au regard du cas bolivien, comment les solidarités hydriques sont prioritairement activées en situation de crise (pénurie, absence de réseau etc.). Ils expliquent ce phénomène par le fait que les acteurs obéissent dans ce cas à une « forme de rationalité instrumentale » (ils cherchent à maximiser leur bien-être par l'accès au réseau) plutôt qu'à une « motivation politique » (les auteurs constatent que les acteurs ont tendance à se désintéresser de la gestion dès que le problème d'acheminement d'eau est résolu). De ce fait, on peut émettre l'hypothèse que la simple sécurisation des réseaux, quand elle ne répond pas à une situation de crise, ne constitue pas un enjeu suffisant pour activer des solidarités politiques entre services.

Ces divers éléments donnent des pistes d'explication pour rendre compte de la diversité des schémas conduisant à des changements d'échelle dans la gestion des services des grandes villes françaises. Suivant les sentiers de dépendance propres à chacun, la place historique des syndicats, le poids des opérateurs privés, l'existence d'associations militantes, la quantité de ressource etc., différents schémas peuvent être promus (service communautaire, syndicat, société d'économie mixte etc.) qui mettent en lumière les particularités socio-spatiales des territoires étudiés.

d) L'apparition de formes juridiques « hybrides » pour gérer les services d'eau

Si les formes juridiques et les modes de gestion permettent de mettre en lumière les particularismes des territoires étudiés, c'est parce que la diversité et la complexité des schémas mis en place n'a rien de rationnelle et qu'elle reflète au contraire la préoccupation et l'intérêt particulier des élus et autres acteurs de la gestion de l'eau. C'est aussi pourquoi de nouvelles solutions hybrides sont promues. La Société Publique Locale par exemple, peut

³⁰ Tels que les achats/ventes d'eau entre services, les dédommagements pour l'occupation du sol lorsque les sources se situent hors du territoire communal etc.

s'analyser comme un schéma de transition vers une structure plus intégrée, en ce qu'elle permet, sur une base volontariste et échelonnée dans le temps, de mutualiser certaines fonctions et d'activer des solidarités politiques entre services. En effet, c'est une structure flexible, à mi-chemin entre le droit public et le droit privé qui permet la mise en place de compromis originaux en amenuisant les tensions territoriales internes qui peuvent parasiter le processus de changement d'échelle dans le cas de solutions plus intégrées. Cette nouvelle forme d'exercice de la compétence « eau » a été permise par l'adoption de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Elle suscite aujourd'hui un intérêt grandissant par les élus des grandes agglomérations (Brest et Rennes l'ont déjà adopté et, dans un futur proche ce devrait être le cas de Grenoble).

Enfin, il ne faut pas oublier de mentionner que bien souvent les agglomérations concentrent une multiplicité de structures et de modes de gestion variés à l'intérieur même du territoire communautaire. Si ces modèles hybrides peuvent être représentatifs de systèmes peu performants et d'un certain conservatisme politique, il peut également s'agir de véritables stratégies de développement territorial comme dans le cas de Nantes Métropole dont le modèle conjuguant gestion publique et privée au sein de l'agglomération est souvent repris en exemple (le principal argument mis en avant est l'intérêt d'une logique d'émulation au sein de l'agglomération pour stimuler la performance et la qualité du service rendu dans le cadre d'un prix harmonisé).

e) Face à la diversité des modèles, un élément de stabilité, l'harmonisation du prix de l'eau

Les élus et gestionnaires des services ont conscience que ces modèles d'agglomération, hybrides et complexes, sont peu compréhensibles pour l'utilisateur. C'est pourquoi, de nombreux élus entreprennent des processus d'harmonisation du prix de l'eau à l'échelle des agglomérations afin de légitimer le changement d'échelle auprès de l'utilisateur ainsi que pour garantir le respect du principe d'égalité devant le service public. Cet élément est d'ordre politique puisqu'il ne trouve aucune explication technique, les différences de prix de l'eau entre communes correspondant avant tout aux caractéristiques spécifiques des territoires et des services. On note néanmoins que si la volonté des élus est bien réelle et que cette mesure fait *a priori* consensus³¹, peu de démarches ont jusqu'ici effectivement abouti³² alors que pour la majorité, elles ont été lancées il y a plusieurs années (Brochet 2013). Ceci s'explique avant tout par le transfert ou non de la compétence eau à la structure métropolitaine. En effet, lorsque la démarche est purement volontariste et nécessite une péréquation négociée entre services, il semble très difficile d'arriver à une harmonisation, sauf si les écarts de tarifs étaient très minimes à la base. Enfin, il est utile de préciser à la suite d'Emmanuelle Hellier que l'harmonisation du prix est également une revendication des associations de consommateurs.

f) Les recompositions territoriales à l'échelon micro-local

En dehors des agglomérations, il faut également noter l'existence de recompositions territoriales à l'échelle micro. Dans le sillon de la réappropriation du lien service-ressource, on

³¹ Les agglomérations suivantes « réfléchissent » à l'harmonisation du prix de l'eau (liste non exhaustive et limitée aux cinquante premières aires urbaines françaises) : Toulouse, Le Mans, Rouen, Dijon, Grenoble, Le Havre, Nîmes, Lorient, Nevers, Narbonne etc.

³² A notre connaissance les démarches suivantes ont abouti (liste non exhaustive et limitée aux cinquante premières aires urbaines françaises) : Nantes, Saint-Nazaire, Montpellier, Angoulême, Voiron.

assisterait à la reconquête du lien homme-ressource suivant des formes individuelles ou communautaires qui laissent émerger des formes alternatives au « tout réseau ». Emmanuelle Hellier parle ainsi de « petits systèmes » qui reposent sur des « rationalités complexes » (synthèse Hellier). Les raisons de cette redécouverte sont nombreuses et les motifs mis en avant par les acteurs variés : - profiter d'un accès à l'eau gratuit ou à un moindre coût, - privilégier les circuits courts et les dynamiques de proximité, - s'autonomiser par rapport au service etc.

L'évolution de ces pratiques habitantes, lorsqu'il s'agit de dynamiques collectives, bénéficie souvent d'un accompagnement par les autorités publiques. Par exemple, le maire de Paris a installé en 1999 une fontaine publique en surface du puits artésien de la butte aux cailles. Aujourd'hui, de nombreux habitants viennent quotidiennement y remplir leurs seaux pour bénéficier gratuitement « de la richesse d'une eau de source ». De la même façon, les autorités publiques peuvent promouvoir la réutilisation des eaux usées et l'installation de récupérateurs d'eau de pluie sur le toit des habitations des éco-quartiers.

A contrario, les comportements plus individualistes et moins écologiques sont de plus en plus encadrés par l'Etat. Ainsi en va-t-il des puits et forages privés à des fins d'usage domestique qui doivent obligatoirement depuis le 1^{er} janvier 2009 être déclarés en mairie. Ces dernières années cette pratique a explosé et vise souvent à permettre le remplissage des piscines et l'arrosage des jardins à moindre coût. Pourtant, malgré le renforcement du cadre juridique et la volonté des élus de le respecter, on note que très peu de déclarations ont été effectuées en mairie, les titulaires craignant certainement d'être taxés ou obligés d'entreprendre des travaux pour la mise aux normes de leur installation. Ainsi, le directeur du service d'eau de la ville de Bernin, précisait que suite à une campagne d'affichage du maire et l'envoi d'un courrier à l'ensemble des berninois, seulement trois déclarations avaient été effectuées en mairie et ceci, bien que les agents supposaient l'existence d'au moins une centaine de forages (Brochet 2013).

Ces nouvelles pratiques conduisent à « des processus de désolidarisation de certains usagers » (synthèse Hellier) du service. Le risque est alors qu'elles entraînent de manière mécanique, une baisse des consommations et une augmentation du prix du service.

g) L'avenir incertain des espaces ruraux

A côté de ces recompositions territoriales urbaines, le devenir des espaces ruraux est plus incertain. En effet, malgré la concentration des enjeux en milieu rural³³, les formes territoriales des services ruraux ont peu évolué (une majorité de services demeurent communaux, l'intercommunalité y est moins développée etc.). De plus, l'évolution des missions des Conseils généraux et la disparition de l'ingénierie publique d'Etat, renforcent la crainte de voir apparaître des situations problématiques. Si aujourd'hui les institutions publiques continuent de subventionner les services ruraux pour l'extension des réseaux ainsi que sur certains points précis (branchements plombs, rendement etc.), on assiste à un « désengagement financier des Conseils généraux qui diminuent leur capacité de leadership fédératif » (synthèse Hellier). Ceci laisse craindre l'apparition d'un service public à deux vitesses, au vu des « difficultés des solutions à apporter en milieu rural, en particulier dans des contextes de morcellement territorial mais aussi dans des secteurs périurbains relativement autonomes vis-à-vis de l'agglomération-centre du point de vue des ressources en eau » (synthèse Hellier). La solution à cette crise à venir ne semble pouvoir être que politique. Aussi, il semble nécessaire aujourd'hui de retrouver le sens politique et social du service public qui

³³ On peut citer notamment les problèmes de qualité et de sécurisation de la ressource, l'impact du renouvellement du patrimoine sur le prix du fait de la faible densité d'abonnés etc.

doit nécessairement permettre, par des mécanismes de mutualisation et de péréquation, de trouver des solutions adéquates pour les services les plus en difficulté.

h) La reconnaissance de la dimension territoriale de l'eau

Dans la première contribution de ce chapitre, Anne Rivière-Honegger propose de s'attarder sur l'eau comme facteur important de la dynamique des territoires. Dans un premier temps, elle rappelle les débats scientifiques autour du couple eau/territoire en rappelant deux grandes évolutions: - la patrimonialisation du territoire, - la promotion du bassin versant comme territoire référent pour la gestion de l'eau.

Concernant la patrimonialisation, l'auteure note que cette évolution est allée de pair avec « l'évolution vers un modèle de gestion plus écologique ». En effet, c'est sur cette base qu'un glissement diachronique a été effectué et a conduit au passage « de territoires support d'usages (ou de fonctions) à des territoires supports d'identité patrimoniale ». Dans le nouveau modèle, la gestion relève « d'acteurs responsables d'une transmission c'est-à-dire titulaires du patrimoine eau (Puech et Boisson, 1995). La logique n'est plus celle de grands travaux mais celle de contraintes imposées aux différents acteurs ». Dans ce modèle, la ressource est partagée entre acteurs dans un souci de bon développement du territoire.

La promotion du bassin versant a quant à elle été permise par l'adoption des lois sur l'eau de 1964 et 1992 et de la directive cadre européenne 2000/60/CE. Progressivement, « l'approche par bassin s'est imposée comme le cadre de la gestion territoriale de l'eau et le fondement du modèle français dont l'expérience s'exporte et se généralise à l'échelle européenne et internationale ».

Ces deux évolutions ont conduit à « la mise en exergue de la dimension territoriale de l'eau » et au « décloisonnement de ses problématiques spécifiques et leur ouverture et leur intégration au territoire pris dans sa globalité ». Dans ce contexte, la nécessité est pour les acteurs de la gestion de l'eau comme pour ceux de l'aménagement et du développement, de renforcer « la cohérence et la cohésion des dits territoires par l'articulation et la complémentarité des différentes actions (Ghiotti, Gumuchian, Puech et Rivière-Honegger, 2001) ».

Dans un second temps, l'auteure s'attarde sur l'articulation problématique des politiques en mettant en lumière deux grands constats : - « celui d'une grande diversité des situations et des problèmes » ; - « celui d'un cloisonnement fréquent entre la gestion territoriale de l'eau et les politiques relatives aux utilisations de l'eau que sont son usage domestique, l'agriculture, l'industrie, le tourisme et l'articulation avec les politiques d'aménagement du territoire ». Elle explique alors comment la recherche apporte une réponse mixte à ces problématiques qui font l'objet d'une actualité « politico-juridique particulièrement dense ».

L'auteure dresse alors un panorama de l'implication de la recherche sur ces problématiques en s'attardant sur les différents courants qui y sont représentés et qui montrent la complexité de la question étudiée. « Une diversité de points de vue sur le lien eau-territoire est perceptible. Pour les uns, l'eau est surtout perçue comme le « produit » d'un territoire. Pour les autres, elle est aussi perçue comme un « intrant » qui donne vie dans une certaine mesure au territoire. Ces deux modes de perception – universalité de l'eau et territorialité de l'eau – conduisent à des visions assez différentes en termes de responsabilité ou absence de responsabilité, de solidarité... et pose la question, essentielle en matière de développement, du statut de l'eau. L'eau est aussi considérée comme un flux (d'eau ou de pollutions) devant traverser au plus vite un territoire ».

L'auteure s'attache également à décrire les problématiques, questions et méthodes dominantes dans la recherche. Elle montre par exemple que « la thématique des rapports eau et territoires est analysée essentiellement en termes de conflits, de crises hydrauliques voire de pauvreté hydraulique, de géopolitique, de risque, d'évolution des flux de ressources et des services, ou

encore de pertinence des découpages retenus pour les territoires de gestion ou de champ d'expérimentation de nouveaux modes de gouvernance ». De même, elle rappelle l'intérêt des études historiques pour « mettre en évidence les facteurs d'inertie, les héritages qui pèsent encore sur la gestion actuelle ».

Dans un dernier temps, Anne Rivière-Honegger rend compte d'un projet fondé sur une étude de cas : la vallée de la Drôme. Elle rappelle tout d'abord l'hypothèse de départ, le rôle de l'influence des rapports au territoire dans l'efficacité environnementale.

Puis, l'auteure explique comment « ce travail interroge les modèles théoriques de la construction territoriale tels que le modèle de la formation socio-spatiale proposé par Di Méo, 1998 et les concepts « d'acteur territorialisé » (Gumuchian *et al.*, 2003) et des « ressources » (Gumuchian et Pecqueur, 2007) ». Enfin, elle présente les principaux résultats du projet : - mise en lumière des ressorts économiques, identitaires et politiques de la gestion de l'eau ; - importance de la présence d'acteurs militants et de l'opportunisme politique comme vecteurs de construction ou d'évolution des projets.

Cette contribution, en dressant une synthèse de la dynamique eau et territoire, a pour principal intérêt de rendre compte de la complexe construction de ces liens. En ce sens, ce papier permet de prendre du recul par rapport aux évolutions décrites précédemment. Si les formes territoriales évoluent, il n'est pas certain que l'efficacité de la gestion des services d'eau s'en trouve accrue, tout du moins dans un premier temps. Le poids des héritages et des constructions identitaires joue, et le changement des représentations sociales des acteurs territorialisés nécessite un temps d'adaptation, nécessairement long.

i) Changement d'échelle et durabilité des services d'eau

Guillem Canneva et Rémi de Laage s'interrogent ensuite sur le phénomène de réorganisation des services d'eau potable à l'échelle des agglomérations. Dans un premier temps, les auteurs rappellent l'historique général de la construction intercommunale des services d'eau. Puis, ils développent leur hypothèse principale suivant laquelle le changement d'échelle des services d'eau dans les agglomérations françaises permettrait d'augmenter leur durabilité.

Ils expliquent tout d'abord l'importance du défi à relever :

« Si les services d'eau sont généralisés en Europe, leur durabilité n'est pas pour autant assurée. D'un point de vue sanitaire et environnemental, ils font face à une double contrainte qualitative de dégradation généralisée de la ressource et de norme de potabilité accrues, et quantitative de restriction d'usage pour maintenir une qualité des milieux naturels. Ces exigences conduisent à des investissements supplémentaires qui accroissent le prix de l'eau, du fait du recouvrement complet des coûts. Cela induit une limitation des investissements de renouvellement, qui pénalise la pérennité des infrastructures, et une « abordabilité » du service réduite pour les plus démunis (Barraqué, 2001). Ces défis généraux peuvent de surcroît se doubler d'enjeux locaux : la baisse de la consommation réduit la pression sur la ressource en eau mais accroît le prix de l'eau du fait des importants coûts fixes du service (Barraqué et Nercessian, 2008). *A contrario*, l'accroissement de la consommation en zone urbaine fait peser une pression croissante sur les ressources ».

Le changement d'échelle serait alors une solution pour répondre à ces nombreux défis. D'un point de vue environnemental :

« Le passage à une échelle plus importante permet de mutualiser les ressources les plus à même de fournir les garanties de qualité et de continuité. Par ailleurs, lorsque elles sont indépendantes, disposer d'un plus grand nombre de ressources interconnectées permet de réduire la vulnérabilité globale ».

D'un point de vue économique, l'accroissement de l'assiette de facturation, permise par la réorganisation permettrait de limiter les coûts d'exploitation mais aussi de renouvellement des

installations. « En effet, dans des services de plus grande taille, les infrastructures ont plus de chance d'avoir été mise en place sur des périodes étendues, ce qui conduit à un renouvellement plus progressif et à des choix plus pertinents. Par ailleurs, les services de grande envergure peuvent mettre en œuvre une politique de gestion patrimoniale ».

Enfin, le changement d'échelle serait également un levier pour assurer la durabilité sociale des services. « Les enjeux sociaux sont liés aux deux précédents dans la mesure où le prix payé par l'utilisateur reflète le coût complet. Si les économies d'échelles se répercutent dans le prix, alors l'abordabilité du service s'en trouvera améliorée ».

Suite à la présentation de la problématique, les auteurs proposent une typologie des phénomènes de changement d'échelle. Pour ce faire, les auteurs se basent sur une collecte de données effectuée en 2011 à l'échelle du territoire national. Ils proposent trois grandes classes de services suivant la configuration des secteurs : - gestion uniformisée (la compétence s'exerce uniformément sur le territoire), - allotissement géographique (la gestion de la compétence se répartit sur plusieurs secteurs), - allotissement fonctionnel (la gestion de la compétence est scindée fonctionnellement).

Dans un second temps, les auteurs s'attachent à l'analyse des classes en essayant d'identifier les principaux déterminants qui conduisent à la mise en place d'un service harmonisé : - taille des services, - modes de gestion, - préexistence de syndicats, - nombre de compétences exercées par l'intercommunalité.

Ainsi, il semble que la taille joue un rôle important. « D'une manière générale, les communautés où l'on rencontre les services considérés comme homogènes sont de plus petite taille que la moyenne. A contrario, les communautés de grandes tailles sont celles où coexistent une multiplicité d'acteurs ».

De même, l'histoire de la structuration intercommunale et la préexistence d'une forme intercommunale joue également dans l'apparition d'un service harmonisé. « D'une manière générale, nous trouvons plus de pré-existence dans les communautés ayant un service uniformisé ». A contrario, les formes les moins harmonisées se retrouvent majoritairement « dans des communautés nouvellement créées, qui héritent souvent des situations les plus variées ».

L'analyse permet également de rendre compte de l'insuffisance des outils juridiques pour arriver à des solutions harmonisées. Ainsi, dans le cadre des communautés urbaines (CU), bien que la loi prévoit un exercice plein et direct par la CU, les auteurs constatent l'importance de la gestion partielle du service par un syndicat. « Cela peut se voir comme l'écart entre la volonté de simplification (et la suppression de l'empilement de structures intercommunales) et la résistance « matérielle » des infrastructures. A titre plus prospectif, cela nous semble présager, en l'absence d'un volontarisme local marqué, la subsistance des syndicats existants sur les territoires communautaires ».

La typologie proposée par les auteurs permet de quantifier l'ampleur du phénomène de changement d'échelle des services d'eau au niveau des agglomérations tout en donnant des clés de compréhension concernant l'efficacité de ces processus.

Au final, la contribution met en lumière le fait que dans un grand nombre de cas, le changement d'échelle ne s'accompagne ni de transformation majeure, ni d'une harmonisation effective du service. Aussi, cela tend à relativiser l'hypothèse initiale des chercheurs suivant laquelle le changement d'échelle permettrait la mise en place de services durables. C'est pour cela que gouverner c'est parfois ne rien changer.

j) L'impératif de sécurisation, levier majeur des recompositions territoriales en cours

La contribution de Rémi Barbier *et al.*, et d'Emmanuelle Hellier propose ensuite un « repérage [des] dynamiques de recomposition » ainsi qu'un « scénario d'évolution tendancielle » autour du nouvel « impératif de sécurisation ». Celui-ci est défini comme la capacité « de mettre en permanence à disposition des usagers une eau suffisante et de qualité conforme, à un coût acceptable (Roussary 2010) ».

Dans un premier temps, les auteurs rappellent les ressorts du principe de sécurisation et comment il permet d'expliquer la réorganisation des services. « Il leur faut [les services] amorcer la transition du paradigme technico-sanitaire, garantissant la qualité de l'eau distribuée par le recours aux techniques éprouvées de purification, au paradigme sanitaro-environnemental, axé sur les actions préventives conduites parfois sur des territoires importants ». Dans ce processus, « la rationalisation des services d'AEP apparaît comme la clef de voûte de la politique de sécurisation. Elle se décline autour des traits saillants suivants : une recomposition tout à la fois spatiale (injonction au regroupement), fonctionnelle (nouvelles articulations entre protection / production / transport / distribution) et politique (capacité de pilotage) du système de gestion de l'eau destinée à la consommation humaine ; une tendance à la spécialisation de l'approvisionnement autour d'un nombre restreint de ressources qualifiées, à un titre ou à un autre, de « stratégiques » et faisant l'objet d'une protection renforcée ; le développement de l'interconnexion des réseaux, au sein ou entre les territoires de gestion ».

Les auteurs expliquent ensuite comment et à quelles échelles s'opèrent ces recompositions en précisant que « deux échelons s'imposent « naturellement », chacun sur leur mode propre, comme cadres territoriaux complémentaires de rationalisation : la commune et le département ». « La rationalisation peut [...] opérer directement [...] via des fusions entre syndicats ou l'adhésion de nouvelles communes. Mais elle se manifeste également par le transfert de compétence à de grandes intercommunalités (les communautés d'agglomération notamment), dont les technostructures, autonomes au moins sur le plan des moyens humains et financiers, sont parfaitement à même de conduire des politiques de sécurisation ». Ils insistent également sur le poids des Conseils généraux et des services de l'Etat dans ces processus qu'ils appuient.

Enfin, les auteurs proposent une catégorisation des formes opérationnelles de la rationalisation autour de quatre logiques : - sectorisation, - fusion, - logique de réagencement, - création d'institutions conjointes. A ce titre, il ne s'agit plus comme dans la typologie proposée par Guillem Canneva et Rémi de Laage d'évaluer l'harmonisation effective des services d'agglomération, mais de comprendre les logiques fonctionnelles ayant permis la construction de ces changements d'échelle. Rémi Barbier *et al.* et Emmanuelle Hellier montrent en ce sens que la rationalisation a « surtout concerné jusqu'à présent la protection de la ressource et la production d'eau ». Dans ces recompositions et jusqu'à aujourd'hui « la distribution est plutôt restée en retrait ».

Dans un second temps, Rémi Barbier *et al.* et Emmanuelle Hellier proposent un scénario d'évolution de la recomposition des services d'eau, sur la période 2015-2030, en partant du postulat que « durant la période 2015-2020, [...] le pays connaît une nouvelle série d'années sèches caractérisées par une baisse importante des précipitations et la multiplication des alertes sur le niveau des nappes phréatiques. Ce phénomène, interprété comme un signal avancé du changement climatique, met en exergue la fragilité de l'approvisionnement en eau potable dans de nombreux secteurs ».

Les auteurs découpent leur scénario prospectif en trois périodes distinctes.

Jusqu'en 2025, le discours rationalisateur, pourrait se heurter à de multiples réticences des élus de l'eau, qui continueraient de redouter de perdre leur position de pouvoir en étant plus en mesure de « de peser sur des choix sensibles pour leurs électeurs, prix de l'eau et mode de gestion notamment ». Aussi, durant cette première période, la situation n'évoluerait qu'à la marge, principalement dans les territoires les plus problématiques qui verraient le développement de coopérations au moyen de syndicats départementaux et de structures de solidarité urbain/rural ».

Dans un second temps (2025-2030), un coup d'accélérateur pourrait provenir « d'un emparement de la question de la sécurisation par les représentants nationaux des acteurs territoriaux » (FNCCR, Association des maires de France etc.). Ces derniers, plaideraient la solution fédérale qui garantirait performance des services et proximité de gestion. Le gouvernement reconnaîtrait alors la pertinence de cette démarche en l'accompagnant (loi, taxes). Cette nouvelle organisation fédérale permettrait de faciliter l'harmonisation de la gestion des services, en matière de prix et de mode de gestion. Ainsi, à la fin de la décennie, « au sein de nombreux départements, on [trouverait] désormais un syndicat mixte départemental en position de pilote de l'action ». On constaterait ainsi la coexistence de trois « modèles territoriaux » : « le modèle « fédéral » ; le modèle « unitaire », avec syndicat unique ; le modèle « polarisé », structuré de fait autour d'un pôle urbain, voire d'un gros syndicat rural, qui noue le cas échéant des relations fonctionnelles d'assurance mutuelle avec des entités voisines, via des interconnexions, tout en consolidant progressivement son indépendance hydrique par le recours aux techniques de dessalement ou de recyclage des eaux usées ».

Enfin, à l'horizon 2030, « l'eau destinée à la consommation humaine [serait] sécurisée ou en voie de sécurisation dans une majorité des territoires » et le prix de l'eau, stabilisé du fait de l'institutionnalisation des mécanismes de solidarité urbain-rural. Par contre, les problèmes de renouvellement demeurerait entiers et la démocratie environnementale ne parviendrait pas encore à « instaurer de véritables contre-pouvoirs ni de débat public sur cet enjeu ».

L'intérêt majeur de cette contribution prospective est de montrer comment « un même impératif de sécurisation conduit à la stabilisation du système de l'eau DCH autour d'un nombre relativement restreint d'arrangements territoriaux. Le cadre territorial de la gestion de l'eau DCH demeure celui des unités administratives, de l'intercommunalité au département ». En ce sens, le papier permet de relativiser les effets des réformes territoriales « révolutionnaires » promises ou annoncées. En effet, si le cadre territorial actuel suffit à répondre aux enjeux, il est fort à parier que les projets les plus révolutionnaires (création de nouvelles institutions ou fusion des anciennes) n'aboutiront pas ou conduiront à l'apparition d'évolutions timides ou mesurées pour les services d'eau.

k) Décentralisation et rôle de l'Etat dans le processus de recomposition territoriale

La contribution de Rémi de Bercegol et de Shankare Gowda s'attarde sur une étude de cas des effets de la décentralisation sur la gestion des services d'eau potable dans quatre petites villes indiennes. Dans un premier temps, les auteurs rappellent le contexte de l'étude et l'intérêt de travailler à l'échelle de petites municipalités. On apprend ainsi qu'en 2011, 32,1% de la population indienne se trouve toujours exclue d'un accès à l'eau, principalement dans les zones semi-urbaines ou rurales. De plus, la pauvreté dans les petites indiennes « est bien plus répandue que dans les métropoles, en particulier dans les agglomérations inférieures à 50 000 habitants (Himanshu, 2006) et le pourcentage de la population non-équipée en services de base s'accroît systématiquement à mesure que la taille démographique des villes diminue ».

Une fois ce premier panorama dressé, les auteurs décrivent l'enjeu du processus de décentralisation tel qu'il a été mené en Inde et qui doit *in fine* permettre de garantir l'accès de

tous à l'eau potable. Les auteurs proposent alors une lecture critique de ce processus en montrant l'échec de la décentralisation dans les petites villes indiennes dans son ambition d'améliorer l'accès à l'eau potable.

Rémi de Bercegol et Shankare Gowda insistent principalement sur les facteurs institutionnels et techniques.

Tout d'abord, ils mettent en exergue le « poids des héritages » et plus précisément la redéfinition des missions des ingénieurs d'Etat qui se sont trouvés dépossédés de certaines de leurs anciennes missions. « Au-delà des insidieux facteurs de castes ou de religions, la redéfinition théorique des pouvoirs au profit du personnel municipal, en provoquant un « sentiment de déclassement » des ingénieurs, apparaît être une des causes les plus explicites de leur inimitié vis-à-vis des élus locaux qu'ils déconsidèrent plus ou moins ouvertement ». « Dans cette configuration, c'est donc bien le rôle du gouvernement provincial, en tant que financeur des infrastructures et en tant que responsable de leur transfert (via l'agence du JalNigam) qui apparaît toujours prépondérant pour l'universalisation du service ».

Ensuite, un autre facteur de blocage du développement des réseaux concerne les problèmes techniques, tel que « le manque crucial de production électrique », la « faible pression en bout de conduite » ou « l'emplacement géographique des habitations ». « Les populations situées aux marges du centre urbanisé rencontrent des difficultés techniques (faible pression) et économiques (frais de plomberie plus élevés) à être raccordées au système de distribution. L'installation de ménages dans des quartiers périphériques récemment densifiés, tend donc à défavoriser le raccordement à un système les ayant précédés ».

Dans un second temps, les auteurs montrent quelles solutions sont privilégiées par les autorités locales pour répondre à ce problème de desserte et comment elles sont instrumentalisées par les politiciens au profit de démarches clientélistes. Ils montrent ainsi que « les municipalités ont massivement recours à une offre "hors réseau" basée sur des pompes manuelles », « dont l'accès pour la population est totalement gratuit ». Cette offre parallèle permet à la municipalité de compenser « le moindre accès des quartiers les plus problématiques par un plus fort taux d'équipement en pompes manuelles qui peut aussi être l'occasion d'enjeux politiques ».

En ce sens l'étude de Rémi de Bercegol et de Shankare Gowda permet de mettre en lumière comment « la décentralisation du service d'eau dans d'autres villes indiennes (Gupta, Kumar, Sarangui, 2011) remet en cause la corrélation simpliste entre l'échelle spatiale et l'efficacité gestionnaire du service ». Elle interroge plus largement la place de l'Etat dans ces recompositions en montrant comment la disparition d'une ingénierie publique signifie également une perte de compétences pour des collectivités locales rurales.

Ce premier groupe de contributions a permis de dresser un panorama des mutations territoriales qui touchent le service d'eau. Les contributions suivantes, centrées sur la problématique spécifique de la métropolisation des services, éclairent ces recompositions sous un angle plus spécifique.

1) Les « tensions territoriales internes » de l'intercommunalité urbaine de l'eau potable

La contribution d'Emmanuelle Hellier dresse un état des lieux du développement de l'intercommunalité urbaine de l'eau potable en s'attardant à la fois sur ses potentialités et sur ses « tensions territoriales internes ». Dans un premier temps, l'auteure rappelle le contexte de la constitution de ces services d'eau communautaires. Elle mentionne ainsi que « la réforme de l'administration territoriale constitue un chantier récurrent dans la vie politique française, articulé avec celui de la décentralisation et de l'aménagement des territoires ».

Elle pointe ensuite les caractéristiques communes aux services communautaires, à savoir une « intégration technico-administrative souvent assez poussée et souhaitée (maîtrise d'ouvrage, planification...) et une difficulté à porter une action politique conjointe dépassant le cadre des rationalités techniques (Boino, 2009 ; Biarez, 2000) ».

Suite à ce constat, Emmanuelle Hellier développe sa principale hypothèse en partant du postulat de la dimension politique fondamentale de l'intercommunalité de l'eau : « la prise de compétence des services d'eau potable par les Communautés d'agglomération serait l'opportunité d'une réflexion à frais nouveaux sur les modes de gestion d'une ressource stratégique pour le développement urbain, mais aussi l'occasion d'une réactivation des pouvoirs internes dans la construction des territoires intercommunaux ».

En découle la proposition d'un cadrage théorique pour analyser cette évolution. En s'appuyant sur la théorie des régimes urbains, elle rappelle que la dispersion des ressources « modèle différemment la capacité d'action publique, selon des logiques horizontales internes aux pouvoirs locaux plus que verticales ». Ainsi, elle met en exergue le rôle des opérateurs privés mais également de l'Etat dans les recompositions récentes liées aux lois de 1999 et 2000 qui « ne se réalisent pas seulement par une entente horizontale entre communes voisines au sein d'une agglomération, mais dépendent aussi plus généralement de la marge de manœuvre que l'Etat a laissé aux unes et aux autres ».

Suite à ce cadrage théorique, Emmanuelle Hellier propose une analyse générale des intercommunalités communautaires dotées de la compétence eau en s'appuyant sur les bases de données BANATIC et de l'ONEMA. Cette analyse permet de rappeler « qu'aujourd'hui une très faible proportion de services d'eau potable relèvent de Communautés : 10% seulement contre 32% des services d'assainissement collectif (Scacchi, 2011) », mais que « les quelques 300 services d'eau gérés par ces structures desservent 20 millions d'habitants environ ». L'auteure met également en évidence que « ce sont les CA les plus peuplées qui ont adopté cette compétence ».

Elle propose ensuite une typologie des réorganisations territoriales en distinguant trois types de processus : « - des processus consensuels : des harmonisations tarifaires visant à légitimer l'instance communautaire ; - des processus négociés : l'affirmation politique par la maîtrise technique ; - des tensions internes fortes : syndicats périphériques puissants, formes de « transition » et modèles fragmentés ». Cela lui permet notamment d'affirmer que les tensions internes peuvent s'expliquer par la présence de « gros syndicats anciennement implantés [qui] peuvent trouver intérêt à se maintenir surtout si leur viabilité économique est bonne ».

Par cette contribution, Emmanuelle Hellier dresse un panorama général de l'intercommunalité d'agglomération et décrit la grande diversité de ces réorganisations. En insistant sur son caractère politique, l'auteure montre le poids des héritages et des jeux politiques dans ces réorganisations.

m) Les « petits systèmes » comme alternative au « grand réseau »

Dans la seconde contribution, Sébastien Hardy et Franck Poupeau s'intéressent à l'existence de petits systèmes de production et de distribution d'eau potable dans les zones péri-urbaines mais aussi dans certaines zones centrales de l'agglomération de La Paz-El Alto, en Bolivie.

Les auteurs rappellent tout d'abord le contexte du processus d'urbanisation bolivien, en chantier continu et marqué par une croissance très rapide, notamment sur des versants non constructibles. Cette urbanisation galopante « et l'extension spatiale de l'aire urbaine ont submergé les capacités, déjà faibles, des entités centrales (ou grand système) qui produisent et distribuent l'eau dans les principales villes boliviennes ». Dans ce processus, on remarque souvent un sacrifice de l'accès aux services essentiels par les nouveaux arrivants pour pouvoir

accéder à la propriété. Ainsi, si le taux d'équipement en distribution d'eau est élevé dans la ville « légale » (90%), il est très faible dans les secteurs d'habitat précaire (15%).

Suite à la présentation de la zone d'étude, Sébastien Hardy et Franck Poupeau énoncent leur hypothèse principale suivant laquelle « la coexistence de plusieurs formes de systèmes d'approvisionnement en eau révèle combien les grands systèmes ne peuvent pas toujours répondre aux attentes d'accroissement des services à l'ensemble des espaces urbains ».

Les auteurs développent à ce sujet une idée centrale : les petits systèmes urbains « ne sont pas toujours la manifestation résiduelle de structures de pauvreté, mais plutôt l'expression de modes d'auto-organisation ajustés aux situations locales ». Ainsi, il y aurait un vrai intérêt à avoir « dans un même territoire urbain, des systèmes de production et de distribution d'eau potable différenciés », ces derniers permettant par exemple de sécuriser le réseau « en cas de défaillance du grand système ». « En cela, les petits systèmes répondent à l'hétérogénéité des espaces urbains de l'agglomération de la Paz et aux inégalités d'accès aux services qui les traversent. Ils constituent un exemple significatif de solution *bottom-up* ».

Après la présentation du cadre d'analyse, les auteurs tentent une définition technique et politique de ces petits systèmes de production et de distribution d'eau potable.

D'un point de vue technique, « il s'agit de systèmes qui fonctionnent avec des technologies plutôt simples : ils captent généralement d'assez faibles débits d'eau d'exurgences et de puits, qu'ils potabilisent et distribuent localement ».

La définition politique met quant à elle en évidence, l'existence de « communautés structures de mobilisation et ferment de fonctionnement politique » (synthèse Hellier) qui « opèrent avec des statuts très variés, allant du comité d'eau à la coopérative (Eichholz, 2010) » grâce à des logiques participatives.

Les auteurs s'attardent ensuite sur une des difficultés principale de ces systèmes qui est l'absence de soutien de la mairie de La Paz du fait que « le statut des coopératives n'est pas reconnu par la Mairie ». Ce manque d'appui officiel fait dire à certains dirigeants de coopératives que « le système municipal est l'ennemi du système coopératif ». Néanmoins, les auteurs montrent par ailleurs que ces petits systèmes sont soutenus par l'Organisation Panaméricaine pour la Santé qui met à leur disposition des consultants et des ingénieurs santé. Dans une dernière partie, un zoom est réalisé sur le cas d'étude de la coopérative Las Nieves qui « recense 186 usagers, ayant un statut de sociétaire ou de simple adhérent ». Dans cette coopérative, une personne à temps plein assure le traitement et le contrôle de la qualité de l'eau. Les auteurs s'attachent alors à décrire le caractère communautaire de la gestion de l'eau dans cette structure. Ainsi, la « participation aux assemblées, à l'élection du directeur et des membres permanents, aux travaux d'entretien et aux réparations du matériel sont autant d'actions auxquelles sont soumis les sociétaires en échange d'un droit de participation et de contestation au sein de la coopérative ». « Cette importante participation va de pair avec une grande satisfaction des usagers ».

Enfin, la contribution propose une montée en généralité qui pousse à nous interroger plus généralement sur les vertus des grands systèmes harmonisés ainsi que sur les évolutions de la démocratie environnementale.

Puisque l'existence de deux systèmes, « loin de différencier les habitants, ceux qui sont approvisionnés par le grand système et ceux qui le sont par les petits, facilite au contraire le fonctionnement urbain, en le rendant non seulement moins fragile, mais potentiellement créateur de solidarités territoriales, comme dans l'exemple d'une gestion de crise ». Alors, on peut légitimement s'interroger sur l'efficacité du modèle privilégié au nord, intégré et « unique » pour répondre aux enjeux démocratiques, sociaux et environnementaux qui se posent aux services d'eau.

Ensuite, en décrivant comment la population se désintéresse progressivement de la gestion quotidienne de ces petits systèmes au fur et à mesure que les problèmes d'acheminement sont résolus, le papier invite à prendre du recul par rapport aux modèles de démocratie environnementale actuellement mis en avant pour promouvoir le rôle de l'utilisateur-citoyen (type Comités Consultatifs des Services Publics Locaux).

n) La Société Publique Locale, une forme juridique adaptée à la complexité des systèmes métropolitains

Dans une dernière contribution, YanWells et Béatrice Marthos s'interrogent sur la mise en place d'une société publique locale (SPL) dans la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile.

Après avoir évoqué le contexte d'apparition des SPL, les auteurs présentent succinctement le cas d'étude, à savoir, la volonté de deux communes (Aubagne et la Penne-sur-Huveaune) de récupérer la compétence distribution, transférée à la Communauté urbaine de Marseille depuis 1877. Le point de départ de la réflexion est la volonté des élus de récupérer la compétence eau potable début 2014.

Les auteurs évoquent ensuite les raisons qui ont guidé au choix d'une SPL. Celle-ci s'est révélée à la fois : « - adaptée au risque politique – manifesté – de perte de compétence des structures en place aux dépens de l'histoire du territoire, - judicieuse au regard de la réflexion engagée parallèlement au niveau de la CUM sur la métropolisation, -intéressante dans la perspective de menace d'une raréfaction programmée des financements alloués aux structures syndicales [...] et enfin, - novatrice, pour une structure communautaire en quête de mode de gestion publique innovante et efficace ».

Dans un second temps, les auteurs proposent un exposé argumenté de l'adéquation entre le projet SPL et les attentes des élus. Ils s'attachent plus particulièrement aux aspects qui ont été déterminants dans le choix retenu.

Dans une première partie, ils décrivent la structure privée de la société puis, dans une seconde partie, son caractère public.

La SPL est tout d'abord décrite comme un outil structurellement privé mais qui peut néanmoins faire l'objet d'aménagements pour s'adapter au fonctionnement spécifique d'un service public local. Par exemple, les bénéfices de la société, plutôt que de favoriser les actionnaires peuvent permettre d'alimenter l'autofinancement et/ou le fonctionnement de la structure.

De la même façon, les auteurs s'attachent à montrer l'intérêt spécifique de la comptabilité privée pour une bonne gestion du service. « Le premier intérêt et non des moindres apparaît comme étant le degré de précision induit par l'usage de la comptabilité analytique, par rapport au compte administratif ». Ainsi, « la comptabilité analytique permet [...] de calculer divers types de coûts, dont les usages sont multiples : justification, aide à la prise de décision, contrôle *a posteriori* et évaluation ». Le second intérêt cette comptabilité est de permettre une transparence des coûts et de lutter contre l'asymétrie d'informations. « On pense ici à deux fronts que sont l'IS et le Foncier bâti qui souvent, s'agissant des Régies, ne sont pas recouverts dans le silence de la jurisprudence et, dans le cas de délégataires privés, constituent une zone d'ombre totale, puisque des clés de répartition ou des proratisations au sein de chaque échelon sont adoptées par l'opérateur privé, sans que l'utilisateur ni même la collectivité ne puissent en saisir le sens et la justification ».

Un autre argument est « le possible recours à un mécanisme ouvrant droit à des déductions fiscales comme l'amortissement de caducité, [qui] vient compléter l'amortissement technique (traitement comptable des dépréciations/pertes de valeur affectant le patrimoine) et permet, grâce au système de déductions fiscales qui lui est associé de déduire de l'impôt sur les

sociétés les sommes provisionnées, favorisant ainsi le renouvellement des biens composant le patrimoine ».

Le troisième argument développé par les auteurs concernant l'application d'un corpus privatiste à une activité de service public est la souplesse du code du travail. « Le régime juridique applicable au personnel d'une SPL relève du droit privé et, plus précisément, du droit commun du travail ». Néanmoins, les SPL peuvent s'adjoindre les services d'agents publics ou de fonctionnaires dans le respect du statut de la fonction publique. Ainsi, « le caractère très balisé de ces éléments est de nature à rassurer les Elus ».

Dans un second temps, les auteurs s'attachent au caractère éminemment public de la SPL. Ils développent à ce sujet deux arguments : - celui de l'application des règles des contrats publics et, – celui d'un fonctionnement qui tient compte des usages publics.

Tout d'abord, les auteurs rappellent que l'outil « convention », bien connu par les élus, se trouve au centre des relations entre structure délégante et SPL. « La relation entre la structure délégante et la SPL nécessite la conclusion d'une convention qui *a minima* permet d'avoir un support qui : formalise les obligations de chacune des parties, les sanctions éventuelles, les contrôles, les flux financiers, mais également, écarte toute suspicion de gestion de fait ». Ensuite, c'est la possibilité d'échapper à la mise en concurrence, via la prestation intégrée, qui est un signe de l'influence de la doctrine publiciste sur cette forme juridique³⁴. Cet argument est d'ailleurs majoritairement invoqué par les élus comme étant l'élément central ayant conduit au choix d'une Société Publique Locale.

Enfin, les auteurs rappellent que la SPL est « une structure fonctionnellement inscrite dans des usages publics ». Ils appuient leur démonstration sur deux éléments, « la question de la mutualisation et la question de la mise en concurrence des contrats passés par la SPL ». Ils affirment ainsi « que ces deux thèmes font sens dans l'esprit des élus/administrateurs qui retrouvent ici également des schémas publics classiques ».

Concernant la mutualisation, ils montrent par exemple que l'absence d'un service des marchés publics au sein de la SPL, « peut aisément être contourné par la mise en place d'un groupement de commande ». Ainsi, par ce mécanisme, des économies d'échelles peuvent être effectuées par la mutualisation des procédures de marchés.

De même concernant la mise en concurrence des marchés publics, les auteurs montrent que les SPL en « agissant comme prestataire des collectivités », « ne font que relayer l'action publique économique, ce qui leur impose comme tout organisme adjudicateur de soumettre à une procédure de mise en concurrence leurs propres marchés passés avec des tiers ». Ainsi, le fonctionnement d'une SPL reste relativement proche des formes traditionnelles de gestion des services publics locaux par les élus, ce qui permet de susciter leur adhésion.

En conclusion de leur papier, Yann Wells et Béatrice Marthossynthétisent les principaux avantages de cette nouvelle forme juridique pour gérer un service d'eau métropolitain.

D'une part, la SPL est une forme adaptée aux mosaïques territoriales complexes de certaines agglomérations. Ainsi, « la création d'une SPL permet d'initier un processus raisonné et pragmatique de reprise progressive de l'exercice en gestion publique de compétences aujourd'hui morcelées ».

D'autre part, c'est une organisation qui permet l'émergence d'un service public de qualité, géré directement par les collectivités, et qui répond en ce sens aux principaux défis contemporains des services d'eau (transparence, connaissance patrimoniale, investissements

³⁴ « La SPL comme catégorie de société commerciale de droit privé à capital entièrement public, doit permettre à ses actionnaires de: "lui confier librement, sans publicité ni mise en concurrence, en régie, la réalisation des prestations de services ou d'intérêts publics à objet économique pour la satisfaction des besoins de ses actionnaires publics" (cf. Ph. Terneyre, les sociétés publiques locales : JCP A 2011, 2396.) »

etc.). « La création d'une Société Publique Locale s'apparente fortement à un exercice d'apprentissage fructueux car il contraint l'ensemble des partenaires à se réappropriier toutes les dimensions de l'exercice de compétences très longtemps externalisées, phénomène ayant provoqué une perte de connaissances préjudiciable à l'exercice de ces compétences dans une optique de soutenabilité, de transparence et d'équité ».

Ce dernier chapitre a permis de mettre en lumière la dimension territoriale des services d'eau. Les acteurs territorialisés de la gestion des services construisent, en interagissant entre eux et suivant leurs intérêts³⁵ et le cadre cognitif³⁶ qui leur est imposé, les services d'eau de demain. Dans ce processus complexe, le rapport au passé (la pathdependence) mais aussi à l'espace (les proximités) joue un rôle déterminant.

De ce fait, les recompositions territoriales qui touchent actuellement les agglomérations françaises ne peuvent se comprendre sans une étude approfondie de l'histoire intercommunale de l'agglomération, mais aussi des amitiés et inimitiés qui lient les élus et gestionnaires locaux avec les autres acteurs de l'eau (fonctionnaires ministériels, élus locaux, techniciens, représentants d'usagers etc.).

Dans ces réorganisations et au regard de ce chapitre, quelques facteurs semblent jouer un rôle prépondérant : - l'évolution des discours institutionnels et du cadre juridique et réglementaire qui en découle (l'objectif de sécurisation par exemple) ; - le poids démographique et politique des agglomérations (qui permet la négociation avec les fonctionnaires ministériels mais aussi l'apparition d'enjeux communs), - l'histoire et les bifurcations propres à chaque agglomération (crises passées, ancienneté de l'intercommunalité etc.), - le poids des habitudes et des mécanismes d'apprentissage (la connaissance initiale des règles de droit public ou de droit privé par les élus etc.), - la nature de la ressource et la perception que les hommes en ont (abondance/pénurie, qualité etc.).

Cette liste n'est pas exhaustive...

Le colloque de Grenoble, en réalisant un état des lieux des problématiques qui se posent aujourd'hui au service public de l'eau potable, a permis de montrer que ce dernier est en perpétuelle mutation depuis vingt ans. La question à se poser est alors de savoir en quelles mesures les préoccupations d'aujourd'hui seront également nos préoccupations futures.

En effet, c'est la seule manière de dégager des priorités souhaitables dans un monde complexe et aux intérêts divergents.

³⁵ Tels que les motivations politiques, les amitiés, les rapports à la nature etc. de chacun.

³⁶ Les discours « néo-libéral » et/ou en termes de « valeurs publiques », « environnemental » etc.

Références

Brochet A., « Premiers résultats d'une enquête sur le changement d'échelle des services d'eau potable dans l'agglomération grenobloise », workingpaper, 2013.

Brochet A., « Le chercheur intervenant pour le développement durable : le DD au secours de la recherche-intervention (et vice-versa) », HAL-SHS, 2013, <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/83/34/27/PDF/AntoineBrochet-actesEREID2013-Version-12062013.pdf>

Canneva, G., Guérin-Schneider, L., « La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable ? », *Natures Sciences et Sociétés*, vol.19, n°3, 2011, pp.213-223.

Grasset E., « Les services aux populations dans le développement territorial en montagnes méditerranéennes. Application à l'Ardèche méridionale et au Diois », Grenoble : Université Joseph Fourier, thèse de Doctorat, 1999, 477 p.

Gumuchian H., Pecqueur B. (dir.), *La ressource territoriale*, Economica, Anthropos, 252 p.

Hellier E., « la gestion urbaine des services d'eau potable est-elle durable ? Réflexion sur le « modèle français » et pistes de recherche sur le terrain rennais », *Travaux et Documents ESO*, n°26, 2007, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00285658>

Laimé M., « L'eau publique, l'eau privée, une histoire française », 2007, <http://blog.mondediplo.net/2007-02-09-L-eau-publique-privee-1-une-histoire-francaise>

Pezon C., Petitet S., « Les nouvelles formes d'intercommunalité en France, un atout pour la durabilité des services d'eau potable ? », Colloque sur les territoires de l'eau, 26 mars 2004, Université d'Artois, Arras.

Pierson P., « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, n°2, 2000, pp. 251-267.

Tsanga Tabi M., « Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution d'eau potable », thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Paris X, 2003.

Tsanga Tabi M., « Les services publics d'eau face à la vulnérabilité sociale des populations : vers un nouveau modèle de management des services publics essentiels ? », *Flux*, n° 2-3, 2009, pp. 94-109.

Vanier M., « La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 70, n°2, 1995, pp. 93-103.

Vanier M., « Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique », *Revue de géographie alpine*, vol. 88 n°1, 2000, pp. 105-113.

Wittner C., « Stratégies financières glissées pour le renouvellement des réseaux d'eau », ONEMA, 2009, http://www.onema.fr/IMG/pdf/2009_025.pdf.